

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

**LE RÔLE DES ÉLUS AUPRÈS DES CORPORATIONS DE
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE COMMUNAUTAIRE : DES ACTEURS
INSCRITS DANS LES RÉSEAUX ET LA GOUVERNANCE DU
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL**

THÈSE

PRÉSENTÉE

COMME EXIGENCE PARTIELLE

DU DOCTORAT EN ÉTUDES URBAINES

PAR

LUC DANCAUSE

DÉCEMBRE 2009

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de cette thèse se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

AVANT-PROPOS

La réalisation d'une thèse est sans aucun doute un travail collectif. Sans la participation d'une foule de personnes et d'institutions, ce grand projet n'aurait jamais été mené à terme. Voici le moment de souligner l'apport de ceux et celles qui ont été présents pour moi.

Je tiens à remercier, en premier lieu, Richard Morin, mon directeur de thèse pour son soutien continu et son dévouement. La confiance qu'il m'a témoignée de même que les judicieux conseils qu'il m'a prodigués tout au long du parcours menant à cette thèse, m'ont été d'une aide précieuse et m'ont profondément inspiré. Il a été pour moi ce mentor sur qui tout doctorant espère pouvoir compter.

Ma gratitude va aussi aux membres du jury : Anne Latendresse, Anne Mévellec et Frédéric Lesemann. Leurs commentaires constructifs ont grandement participé à la qualité de cette thèse.

Je ne peux passer sous silence l'aide provenant de plusieurs professeurs du département d'études urbaines et touristiques et de l'INRS dont Winnie Frohn qui réussit toujours à trouver la personne derrière le chercheur. Le personnel de soutien, Véronique et Denyse, mérite aussi ma reconnaissance pour m'avoir rendu la vie plus simple.

Je suis également reconnaissant à l'UQAM (Programme de bourses d'excellence) et au FQRSC pour leur soutien financier sans lequel ce projet de longue haleine aurait pu tourner court.

La présence d'un bon réseau d'amis est une condition particulièrement importante pour se rendre jusqu'au bout. Louis, Geneviève, Viviana, Martha, Mabel, Enrique et tous les autres ont été les plus stimulants des collègues qu'on puisse souhaiter, mais surtout des amis de grande qualité. Hors du cercle universitaire, il y a les amis comme Martine, Patrick et Pierre dont la sagesse et la connaissance du parcours du doctorant ont su calmer nombre de mes soucis concernant la production de ma thèse. Il y a aussi les vieux copains comme Daniel, Frédéric et Christian, ainsi que tous les autres membres de la Ligue des As qui m'ont permis de penser à autre chose qu'à celle-ci. Merci à tous!

À la base de ce projet, il y a des modèles. Mon père et ma mère, Réjean et Linda m'ont donné le goût du dépassement et du travail bien fait. Mon frère, Philippe, pour sa part, est un exemple incomparable de finesse d'esprit.

Mes plus profonds remerciements vont à Anne-Marie, ma conjointe. C'est elle qui est à l'origine de tout, même si elle en était inconsciente lors de cette fameuse balade sur le Mont Royal. Elle a par la suite été de toutes les étapes de ce grand et long projet portant sur un sujet qu'elle n'avait pas choisi. Quelle patience! Son soutien a été inconditionnel et sa présence rien de moins que vitale.

Finalement, je souhaite dédier cette thèse aux artisans du développement local, ceux qui tentent de changer le monde, ce qui inclut les élus, trop souvent l'objet de critiques plutôt que de félicitations pour leur dévouement.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	ii
LISTE DES CARTES	ix
LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX	x
LISTE DES ENCADRÉS	xi
LISTE DES ABBREVIATION	xii
RÉSUMÉ.....	xiv
 INTRODUCTION.....	 1
 CHAPITRE I LES ÉLUS ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL, DES ACTEURS QUI SORTENT DE L'OMBRE	 9
Introduction	9
1.1. Les acteurs du développement économique local	10
1.1.1. Les corporations de développement économique communautaire et les autres organismes intermédiaires de développement économique local	11
1.1.2. Le secteur étatique : les élus et l'administration publique.....	20
1.1.3. Les autres acteurs.....	36
1.2. L'évolution des relations CDÉC-élus-États depuis 1990.....	38
1.2.1. La mise en place du soutien étatique aux CDÉC (1990-1997).....	39
1.2.2. De la création des centres locaux de développement à l'émergence des arrondissements (1997-2003)	41
1.2.3. L'intensification des liens entre les CDÉC, les arrondissements et les élus locaux (2003-2006).....	54
1.2.4. Les relations CDÉC-élus à la lumière des réformes institutionnelles	64
Conclusion.....	66

CHAPITRE II	
LA GOUVERNANCE LOCALE ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	
LOCAL : REPÈRES CONCEPTUELS	68
Introduction	68
2.1. Le développement économique local	69
2.1.1. Ses racines historiques	69
2.1.2. Une définition du développement économique local	73
2.1.3. Les différentes perspectives existantes	77
2.2. La gouvernance urbaine	83
2.2.1. Origines et multiples usages du concept de gouvernance	83
2.2.2. La notion de gouvernance au cœur des débats	87
2.2.3. Le territoire : élément distinctif de la gouvernance urbaine	92
2.2.4. L'approche des régimes urbains	93
2.2.5. La gouvernance urbaine comme cadre d'analyse à deux dimensions	96
2.3. À la jonction du développement économique local et de la gouvernance urbaine	100
2.3.1. Le partenariat : des relations formalisées	101
2.3.2. Le réseau : un flux d'échanges hors des procédures institutionnalisées	104
2.3.3. Le leadership : clé de voûte de la gouvernance du développement local	106
2.3.4. L'interface : à la jonction des besoins collectifs et individuels	110
2.4. Le rôle des élus dans le développement économique local	111
2.4.1. Les élus en tant qu'articulateurs dans les réseaux	112
2.4.2. Les élus, des leaders du développement économique local?	113
2.4.3. Les élus au sein des partenariats et en tant qu'interfaces	114
2.5. Question et hypothèses de recherche	115
Conclusion	119
CHAPITRE III	
CADRE MÉTHODOLOGIQUE ET OUTILS DE RECHERCHE	
Introduction	121
3.1. Stratégie générale de recherche	121

3.1.1. Une étude de cas multiple.....	122
3.1.2. Le choix des cas étudiés	124
3.1.3. La période couverte	134
3.2. Démarche méthodologique et corpus empirique.....	136
3.2.1. Les entretiens semi-directifs et le choix des répondants	136
3.2.2. La recherche documentaire et le choix des documents	141
3.3. L'analyse des données.....	142
Conclusion.....	144

CHAPITRE IV

LE RÔLE DES ÉLUS AUPRÈS DU RESO : LES ÉLUS DANS UN BASTION DE LA REVENDICATION SOCIALE.....	145
Introduction	145
4.1. Les moments forts	146
4.2. La place des élus	150
4.2.1. Le rôle dans les réseaux.....	151
4.2.2. Le rôle dans les partenariats avec l'État	167
4.2.3. Le rôle de leader	178
4.2.4. Le rôle d'interface.....	186
4.3. Quel rôle pour les élus auprès du RESO ?	190
4.3.1. L'évolution des différents rôles au cours de la période 1990-2006.....	193
4.3.2. L'évolution selon le type d' élu	196
4.3.3. L'influence des différentes réformes institutionnelles	199
Conclusion.....	201

CHAPITRE V

LE RÔLE DES ÉLUS AUPRÈS DE LA CDEST : LES ÉLUS DANS UN CONTEXTE DE COHABITATION COMMUNAUTAIRE-ÉTAT-MILIEU DES AFFAIRES	203
Introduction	203
5.1. Les moments forts	205
5.2. La place des élus	212
5.2.1. Le rôle dans les réseaux.....	212

5.2.2. Le rôle dans les partenariats	226
5.2.3. Le rôle de leader	237
5.2.4. Le rôle d'interface.....	248
5.3. Quel rôle pour les élus auprès de la CDEST?	252
5.3.1. L'évolution des différents rôles au cours de la période 1990-2006.....	255
5.3.2. L'évolution selon le type d' élu	258
5.3.3. L'influence des différentes réformes institutionnelles	261
Conclusion.....	263

CHAPITRE VI

LE RÔLE DES ÉLUS AUPRÈS DE LA CDÉC CENTRE-NORD : LES ÉLUS FACE À UNE CDÉC DE DEUXIÈME GÉNÉRATION EN RECHERCHE

CONSTANTE DE LÉGITIMITÉ	266
Introduction	266
6.1. Les moments forts	269
6.2. La place des élus	278
6.2.1. Le rôle dans les réseaux	278
6.2.2. Le rôle dans les partenariats	291
6.2.3. Le rôle de leader	302
6.2.4. Le rôle d'interface.....	309
6.3. Quel rôle pour les élus auprès de la CDÉC Centre-Nord.....	315
6.3.1. L'évolution des différents rôles au cours de la période 1990-2006.....	317
6.3.2. L'évolution selon le type d' élu	320
6.3.3. L'influence des différentes réformes institutionnelles	323
Conclusion.....	325

CHAPITRE VII

LE RAPPORT ÉLUS-CDÉC : SYNTHÈSE ET DISCUSSION SUR UNE RELATION QUI ÉVOLUE À VITESSE VARIABLE.....

Introduction	327
7.1. La synthèse des différents rôles	328
7.1.1. Le rôle d'articulateur dans des réseaux au fonctionnement inégal.....	328
7.1.2. Le rôle dans des partenariats empreints de relations hiérarchiques.....	332

7.1.3. Le rôle de leader dans un secteur d'activité inégalement investi par les différentes CDÉC	338
7.1.4. Le rôle d'interface : un rôle qui laisse les élus indifférents	343
7.2. Discussion au sujet des différences et similitudes	345
7.2.1. L'influence de la dynamique territoriale	345
7.2.2. L'influence des facteurs individuels dans les rôles endossés par les élus	348
Conclusion.....	350
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	352
ANNEXE 1 : TYPOLOGIE DES ARTICULATEURS	361
ANNEXE 2 : LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS ET CONSIDÉRATIONS ÉTHIQUES	362
ANNEXE 3 : ÉCHANTILLONS CONSTITUÉS PAR ARRONDISSEMENT	365
ANNEXE 4 : GUIDE D'ENTRETIEN GÉNÉRAL.....	366
BIBLIOGRAPHIE.....	372

LISTE DES CARTES

CARTE 3.1 LES ARRONDISSEMENTS DE LA VILLE DE MONTRÉAL EN 2006.....	125
CARTE 3.2 L'ARRONDISSEMENT DU SUD-OUEST.....	126
CARTE 3.3 L'ARRONDISSEMENT MERCIER-HOCHELAGA-MAISONNEUVE.....	128
CARTE 3.4 L'ARRONDISSEMENT VILLERAY-SAINT-MICHEL-PARC-EXTENSION.....	130

LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX

TABEAU 1.1 LES QUATRE GÉNÉRATIONS DE CDÉC À MONTRÉAL.....	14
TABEAU 1.2 LE SECTEUR ÉTATIQUE DANS LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL ET SES LIENS AVEC LES CDÉC.....	22
TABEAU 1.3 MESURES GOUVERNEMENTALES LIÉES À LA STRUCTURATION DU SECTEUR DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL ET IMPACTS SUR LES ÉLUS ET LES CDÉC, 1997-2003.....	43
TABEAU 1.4 MESURES GOUVERNEMENTALES LIÉES À LA STRUCTURATION DU SECTEUR DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL ET IMPACTS SUR LES ÉLUS ET LES CDÉC, 2003-2006.....	55
FIGURE 2.1 CADRE CONCEPTUEL.....	101
TABEAU 4.1 L'ÉVOLUTION DU RÔLE DES ÉLUS DU SUD-OUEST DE 1990 À 2006....	192
TABEAU 5.1 L'ÉVOLUTION DU RÔLE DES ÉLUS DE MERCIER– HOCHELAGA-MAISONNEUVE DE 1990 À 2006.....	254
TABEAU 6.1 L'ÉVOLUTION DU RÔLE DES ÉLUS DE VILLERAY– SAINT-MICHEL–PARC-EXTENSION DE 1990 À 2006.....	316
TABEAU 7.1 LE RÔLE D'ARTICULATEUR DES ÉLUS DANS LE CAS DU SUD-OUEST, DE MERCIER–HOCHELAGA-MAISONNEUVE ET DE VILLERAY–SAINT-MICHEL– PARC-EXTENSION.....	331
TABEAU 7.2 LE RÔLE DES ÉLUS DANS LES PARTENARIATS DANS LE CAS DU SUD-OUEST, DE MERCIER–HOCHELAGA-MAISONNEUVE ET DE VILLERAY– SAINT-MICHEL–PARC-EXTENSION.....	336
TABEAU 7.3 LE RÔLE DE LEADER DES ÉLUS DANS LE CAS DU SUD-OUEST, DE MERCIER–HOCHELAGA-MAISONNEUVE ET DE VILLERAY– SAINT-MICHEL–PARC-EXTENSION.....	339
TABEAU 7.4 LE RÔLE D'INTERFACE DES ÉLUS DANS LE CAS DU SUD-OUEST, DE MERCIER–HOCHELAGA-MAISONNEUVE ET DE VILLERAY– SAINT-MICHEL–PARC-EXTENSION.....	344

LISTE DES ENCADRÉS

ENCADRÉ 1.1 LA NOMENCLATURE DES RESPONSABILITÉS DU MINISTRE DES RÉGIONS (PROJET DE LOI 171).....	45
ENCADRÉ 1.2 LE MANDAT DES CENTRES LOCAUX DE DÉVELOPPEMENT (PROJET DE LOI 171).....	46
ENCADRÉ 1.3 LA COMPOSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION (PROJET DE LOI 171).....	48
ENCADRÉ 1.4 LES RESPONSABILITÉS DE LA NOUVELLE VILLE DE MONTRÉAL EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL (PROJET DE LOI 170).....	51
ENCADRÉ 1.5 LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DES CENTRES LOCAUX DE DÉVELOPPEMENT (PROJET DE LOI 34).....	58

LISTE DES ABBREVIATIONS

AANB	Acte de l'Amérique du Nord britannique
BAEQ	Bureau d'aménagement de l'Est du Québec
BFDRQ	Bureau fédéral de développement régional pour le Québec
BIL	Budget d'initiatives locales
BQ	Bloc québécois
BRIC	Budget pour la réalisation d'initiatives communautaires
CCA	Comité conseil d'arrondissement
CCR	Comité conseil de région
CCU	Comité conseil d'urbanisme
CDC	Corporation de développement communautaire
CDÉC	Corporation de développement économique communautaire
CDEST	Corporation de développement de l'Est
CDEL	Corporation de développement économique de LaSalle
CJE	Carrefours jeunesse emploi
CIS-TM	Centre industriel de la sous-traitance de Montréal
CLD	Centre de développement local
CLE	Centre local d'emploi
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
CRDÎM	Conseil régional de développement de l'île de Montréal
CRESSOM	Comité pour la relance économique et de l'emploi du Sud-Ouest de Montréal
CRÉ	Conférence régionale des élus
CREEEM	Comité pour la relance économique et de l'emploi de l'Est de Montréal
DEC	Développement économique Canada
DRHC	Ministère du développement des ressources humaines du Canada
FAM	Fonds d'accès au Micro-crédit
FDEM	Fonds de développement Emploi-Montréal

FIES	Fonds d'investissement en économie sociale
FLI	Fonds local d'investissement
MAMM	ministère des Affaires municipales et de la Métropole
MAMR	ministère des Affaires municipales et des Régions
MAMSL	ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir
OPDQ	Office de planification et de développement du Québec
PAIS	Public Affairs Information Service
PALÉE	Plan d'action local pour l'économie et l'emploi
PAR-HM	Programme Action/Revitalisation Hochelaga-Maisonneuve
PEP	Programme économique Pointe-Saint-Charles
PLACÉE	Plan local d'action concerté pour l'économie et l'emploi
PLC	Parti libéral du Canada
PLQ	Parti libéral du Québec
PQ	Parti québécois
Pro-Est	Société de promotion et de concertation de l'Est de l'Île de Montréal
RESO	Regroupement économique et social du Sud-Ouest
RCM	Rassemblement des citoyens de Montréal
SAJE	Services d'aide aux jeunes
SDEVM	Société de développement économique de Ville-Marie
SOLIDE	Société locale d'investissement dans le développement de l'emploi
SQDM	Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre

RÉSUMÉ

Cette thèse est le fruit d'une recherche sur la place des élus municipaux, provinciaux et fédéraux dans la gouvernance du développement économique local à Montréal. L'étude s'est penchée sur la relation que les élus entretiennent avec les corporations de développement économique communautaire (CDÉC) de trois arrondissements de l'ancienne Ville de Montréal soit ceux de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, Sud-Ouest et Villieray–Saint-Michel–Parc-Extension, entre 1990 et 2006. Notre objectif est de mieux connaître le rôle que jouent les élus auprès des organismes de développement économique local. Nous désirons également saisir l'influence des grandes réformes institutionnelles qui ont marqué le secteur du développement local, soit la création des centres locaux de développement en 1997 et la réforme municipale, implantée de 2002 à 2004. À l'aide d'un cadre d'analyse constitué de concepts associés au développement et à la gouvernance locale, nous tentons plus précisément de comprendre l'implication des élus dans les partenariats et dans les réseaux liés à ce secteur d'activité. Nous désirons également savoir si les élus jouent un rôle de leader ou encore d'interface au sein des acteurs locaux. Nous posons l'hypothèse que malgré le peu d'études dont ils ont fait l'objet, les élus ont joué un rôle significatif dans les activités des organismes de développement économique local de Montréal et que celui-ci s'est accru depuis 1990.

La méthode de collecte des données est de nature qualitative. La démarche empirique entreprise pour cette recherche repose principalement sur 34 entretiens semi-dirigés réalisés auprès d'élus, mais aussi auprès de dirigeants de CDÉC (CDEST, RESO et CDÉC Centre-Nord) ainsi que de fonctionnaires municipaux et provinciaux. Cette démarche a été complétée par une recherche documentaire (archives des CDÉC, documents gouvernementaux et journaux).

À la lumière de l'analyse effectuée, nous concluons que malgré l'acquisition de nouvelles compétences peu d'élus locaux font preuve de leadership en matière de développement économique local et qu'aucun d'entre eux ne s'impose comme interface entre les différents acteurs engagés dans ce type de processus. La majorité des élus se contente d'agir comme articulateur dans les réseaux, principalement comme intermédiaires entre différents acteurs locaux ou comme représentants auprès de l'État, et de s'impliquer de temps à autre dans les partenariats État-CDÉC.

MOTS-CLÉS : Élus, développement économique local, gouvernance, corporation de développement économique communautaire, Montréal

INTRODUCTION

«Comme on peut le voir, il y a des candidats qui ont tout intérêt à ce que des affaires les concernant ne sortent pas», a déclaré l'imposé. «Mais la duperie n'aura qu'un temps. En les mettant tous dehors, nous pourrons enfin construire une république parfaite avec des élus parfaits.»

- Jean Dion, « Dehors tous », *Le Devoir*,
10-11 mars 2007

Depuis les années 1970, les villes occidentales ont été affectées par le contexte de restructuration économique qui résulte de la mondialisation accélérée des échanges économiques, de la nouvelle division internationale du travail et de la mutation des économies nationales (Favreau, 2002; Pecqueur, 1994). Sur le plan social et économique, la situation est particulièrement difficile pour les villes autrefois orientées surtout sur les activités industrielles. Celles-ci doivent maintenant trouver de nouvelles formes de développement économique pour contrer l'appauvrissement marqué de certains de leurs quartiers. Dans plusieurs villes occidentales, un type de développement axé sur des facteurs endogènes et un mode collaboratif émerge depuis le milieu des années 1980, le **développement économique local**¹. C'est le cas à Montréal comme en témoigne la création des corporations de développement économique communautaire (CDÉEC), des organismes issus du milieu communautaire qui ont à l'origine pour vocation l'amélioration de l'employabilité de la population

¹ L'expression « développement économique local » met l'accent sur la dimension économique du développement local (DL) alors que l'expression « développement social local », utilisée entre autres en France, réfère au DL centré sur le développement social. Nous y reviendrons au cours du chapitre II.

locale ainsi que le soutien et la promotion de l'entrepreneurship local (Morin *et al.*, 1994).

Pendant cette même période, le contexte institutionnel a beaucoup évolué. Sa configuration actuelle fournit aux acteurs sociaux un espace politique inédit (Mendell, 2002 : 73-74). En effet, à partir des années 1970, avec le passage à un mode de production post-fordiste, un système davantage pluraliste émerge au niveau local et les décisions ont de plus en plus tendance à être prises en dehors des structures traditionnelles de la politique municipale (Mayer, 1999; Douillet, 2003). Le gouvernement des villes implique de plus en plus différents types d'acteurs. En plus des autorités locales, qui comprennent le corps administratif ainsi que les élus, on retrouve des entreprises privées, des représentants des différentes institutions parapubliques et des associations (Le Galès, 1995 : 59-60). Un échange de ressources s'effectue entre ces acteurs, par l'entremise de mécanismes de concertation et de partenariat, afin d'influencer les lieux décisionnels clés (Fontan *et al.*, 2002 : 314).

Le concept de **gouvernance urbaine**, entendu comme un mécanisme de négociation et d'interaction entre divers acteurs provenant tant de la société civile que du marché et de l'État (Le Galès, 1995; Fontan *et al.*, 2002), permet à la fois de reconnaître la fragmentation des acteurs et de faire la lumière sur les formes de coordination verticale (entre les différents niveaux de territoire) et horizontale (entre les acteurs d'un même niveau) de l'action publique (Le Galès, 1995). L'émergence de cette notion ne signifie pas pour autant que les municipalités et l'État n'occupent plus qu'une place négligeable dans la régulation et le développement économique des espaces locaux. L'État demeure important, mais voit son rôle se transformer. Au Québec, il s'agit moins d'un affaiblissement des outils dont il dispose pour appuyer le développement que d'un changement de stratégie qui fait de lui un accompagnateur et un courtier du développement (Klein *et al.*, 1999; Bouchard *et al.*, 2005). Ce nouvel agencement des acteurs demande encore à être clarifié. Selon Lemieux (2003 : 149),

dans plusieurs des études de cas portant sur les réseaux de gouvernance qui impliquent l'État, « les relations entre les acteurs dans les réseaux demeurent vagues ». Dans un rapport qu'il a produit en 2003 sur le rôle du gouvernement dans la gouvernance, il suggère que les relations entre les acteurs gouvernementaux et les autres acteurs constituent l'un des trois domaines de recherche qui mériterait de faire l'objet de plus d'attention². L'un des objectifs de cette thèse est de participer, bien modestement, à la meilleure compréhension de cette dynamique.

C'est en jetant un éclairage nouveau sur le rôle que jouent les élus que nous nous proposons d'y arriver. Faisant partie intégrante de cette boîte noire qu'est le pouvoir étatique, et jouant un rôle spécifique en son sein, ces acteurs ont eux aussi un rôle particulier à jouer dans le développement économique local (DÉL). Cela est vrai pour les députés fédéraux et provinciaux autant que pour les conseillers municipaux. Pourtant, généralement, les élus des trois paliers politico-administratifs font l'objet de peu d'attention dans les études portant sur le développement économique local. Cette situation est d'autant plus surprenante que la *Loi sur le Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche* (Projet de loi 34), adoptée en 2003 dans le cadre de la réforme municipale, les a propulsés au cœur du fonctionnement des organismes de développement économique local à Montréal comme ailleurs au Québec. Cette loi ainsi que quelques autres adoptées presque simultanément viennent accentuer le processus de décentralisation vers les arrondissements, dans le cas de Montréal, ainsi que celui de responsabilisation des élus locaux relativement à ce champ d'activité. Le choix fait par le gouvernement provincial de renforcer la présence des élus au sein d'institutions ayant un rôle central dans la dynamique de gouvernance locale peut sembler surprenant de prime abord. En effet, un certain cynisme est palpable au sein de la population québécoise en ce qui a trait à tout ce qui

² Les deux autres domaines de recherche suggérés par Lemieux (2003 : 147) en ce qui a trait aux rôles du gouvernement dans la gouvernance sont : 1) les facteurs qui conditionnent les rôles du gouvernement et 2) les rôles du gouvernement selon les processus.

touche la politique, et ce, depuis quelques années maintenant. Néanmoins, l'adoption de ces lois se comprend plus aisément lorsqu'on constate qu'elles viennent renforcer une tendance qui se dessine en fait depuis déjà près de deux décennies dans le secteur du développement économique local. Le processus de décentralisation et la participation accrue des élus ont en effet été consolidés une première fois en 1997 avec la création, par le gouvernement provincial, des centres locaux de développement (CLD) qui doivent faire une place aux élus municipaux et provinciaux.

Encore aujourd'hui, les contraintes, tout comme les ressources qui sont propres au statut de représentants politiques des élus n'ont fait l'objet que d'un nombre très limité d'études³. En ce qui concerne le secteur du développement local, la situation est la même, et ce, malgré les invitations à la recherche qui ont été lancées. En effet, déjà au milieu des années 1990, Andrew (1995) soulignait l'intérêt d'approfondir les recherches sur l'apport des élus de façon à mieux comprendre les processus globaux qui caractérisent ce secteur. Force est d'admettre que l'appel d'Andrew est resté lettre morte. En ce qui concerne les questions de gouvernance, ce n'est que tout récemment que les élus du Québec ont commencé à attirer davantage l'attention (voir Belley et Lavigne, 2008, Divay, 2006; Mevellec, 2005, Tomas, 2007)⁴. Le peu de considération dont ils font l'objet de la part des chercheurs apparaît encore plus patent lorsqu'on constate le nombre d'écrits produits en France ces dernières années, notamment dans le champ de la sociologie politique (voir Borraz, 1998, 2000; Douillet, 2003;

³ En fait, ce sont surtout les maires qui ont été au cœur des recherches effectuées au cours des deux dernières décennies, mais encore là, le nombre est limité. La plus grande partie de ces études proviennent du monde anglo-saxon, quoi que les chercheurs français se montrent de plus en plus intéressés par cette thématique. Il en sera question plus en détails un peu plus loin et surtout au cours du chapitre I.

⁴ Les questions relatives au cadre électoral, aux comportements politiques, aux partis politiques, au processus électoral de même qu'à la démocratie participative ont davantage eu la faveur des chercheurs québécois au cours des vingt dernières années (Collin et Breux, 2006)

Genieys, 2003; Genieys et Smith, 1998; Genieys *et al.*, 2000; Muller, 2000, 2005; Sawicki, 2002). Or, comme Douillet (2003) le fait remarquer, il serait faux de croire que les élus ne jouent qu'un rôle secondaire, voire résiduel, dans les régimes démocratiques et dans la production des politiques publiques. Apparaît ainsi la pertinence de la présente recherche doctorale qui permet de combler un vide béant sur le plan empirique.

La question se pose donc : *quel rôle jouent les élus (municipaux, provinciaux et fédéraux) en lien avec les organismes de développement économique local de Montréal depuis que ces derniers sont financés par l'État ?* Notre hypothèse est que les élus ont fait l'objet de peu d'attention dans le champ du développement économique local, mais il n'en demeure pas moins que, en raison des ressources dont ils disposent et de celles auxquelles ils peuvent donner accès, ils ont joué un rôle significatif dans les activités des organismes de développement économique local de Montréal. Cela s'est fait à la fois en agissant comme articulateurs de réseaux, en intervenant dans le cadre des partenariats avec l'État ainsi qu'en se posant comme leader à l'échelle de la communauté ou comme interface entre les acteurs locaux et l'extérieur.

Notre thèse se divise en sept chapitres. Le **chapitre I** sera l'occasion d'exposer notre problématique de recherche de même que notre objet d'étude soit l'évolution du rôle des élus auprès des CDÉC. Nous débuterons en présentant les protagonistes du développement économique local dans les arrondissements montréalais ainsi que le contexte dans lequel ils évoluent. Nous traiterons entre autres de l'historique des CDÉC de même que de la place des élus au sein des institutions propres à chaque palier politico-administratif. Ce sera ensuite l'occasion de dépeindre l'évolution institutionnelle qui a marqué les relations CDÉC-élus-État depuis le tournant des

années 1980-1990⁵ et que nous avons évoquée très brièvement un peu plus tôt. Il sera ainsi question de la réforme ayant mené à la naissance des centres locaux de développement, en 1997, de même que de la réorganisation municipale qui s'est étendue sur plus de quatre ans, soit de 2000 à 2004. Les multiples lois qui sous-tendent cette réforme, contenant de nombreuses imprécisions et parfois même des contradictions lorsque considérées dans leur ensemble, ont mené non seulement à une décentralisation vers les arrondissements de nombreuses compétences, mais à la responsabilisation des élus locaux en matière de développement économique local. À la suite de ces réformes, les élus locaux seraient ainsi en mesure d'être des acteurs d'impact dans la gouvernance du développement économique local.

Le **chapitre II** se veut pour sa part une explication du cadre conceptuel qui sous-tend la présente thèse. Celui-ci se situe à la jonction de cadres propres à l'étude de la gouvernance urbaine et du développement économique local. Son élaboration s'est faite dans une volonté d'atteindre l'un des objectifs de la présente thèse, soit celui de participer à la génération d'outils conceptuels permettant l'étude future des interactions entre les acteurs locaux en général et de celles des élus en particulier. Il s'agit d'un aspect non négligeable de notre entreprise puisque les études urbaines ou encore la sociologie politique ne fournissent à ce jour que très peu d'explications au sujet des élus et de leur façon de créer et de maintenir leur position au sein des hiérarchies sociales complexes. Notre cadre conceptuel repose ainsi sur les concepts de partenariat, de réseau, de leader et d'interface. Les **partenariats** entre les acteurs locaux et l'État font partie intégrante de la dynamique du développement économique local au Québec. Les élus sont étroitement liés à l'État, au point où leurs actions sont parfois confondues avec celles qui ont pour origine l'appareil étatique. De là l'intérêt de jeter un éclairage sur la nature de leur implication dans ces partenariats. Par ailleurs, la présence d'acteurs sachant faire le lien entre les autres acteurs du

⁵ Il s'agit du moment où les trois paliers de gouvernement se sont entendus pour venir conjointement en aide aux CDÉC montréalaises.

développement économique local et permettant de mobiliser certaines ressources (**rôle d'articulateur dans les réseaux**) facilite grandement les initiatives de développement économique local. Or, les élus peuvent jouer ce rôle. Nous avançons également que la légitimité que leur confère le système électoral permet aux élus d'agir comme **leaders** dans ce secteur. Enfin, c'est généralement grâce à des **interfaces** qui permettent la mise en lien des différents acteurs et l'obtention de ressources extérieures que peuvent être menées à terme des initiatives de développement économique local. Au cours des dernières années, les élus ont été amenés à jouer un rôle beaucoup plus central et proactif dans le développement des territoires locaux d'où l'intérêt de voir s'ils s'approprient ce rôle.

La vérification de nos hypothèses est faite par le biais de l'analyse de trois études de cas sur une période de seize ans soit de 1990 à 2006. Ces trois cas, de même que notre démarche méthodologique et les outils qui la composent seront présentés au cours du **chapitre III**. L'approche que nous adoptons est résolument qualitative de façon à pallier une lacune relevée par Auyero (2006). Ce dernier rappelle en effet au sujet des études sur les élus qu'elles ont jusqu'ici surtout été de nature quantitative. Notre recherche est ainsi basée en grande partie sur des entretiens semi-structurés, mais également sur l'analyse de documents écrits. Les entretiens ont été conduits auprès d'élus municipaux, provinciaux et fédéraux, mais également auprès de dirigeants de CDÉC et de fonctionnaires municipaux et provinciaux oeuvrant dans le secteur du développement économique local. Ces répondants sont issus de trois arrondissements montréalais sélectionnés pour la diversité des situations observables dans chacun d'eux. Il s'agit des arrondissements du Sud-Ouest, de Mercier – Hochelaga-Maisonneuve et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension. Ceux-ci nous permettent d'étudier des territoires comportant leur part de similitudes et de différences. En effet, ils sont tous situés dans les limites de l'ancienne Ville de Montréal et ont connu d'importants problèmes liés à la restructuration de l'économie.

Néanmoins, chacun d’eux présente une dynamique interne très différente et compte sur une CDÉC ayant une personnalité bien particulière.

Chacun de ces cas fait l’objet d’un chapitre. Ainsi, le **chapitre IV** est consacré au cas du Sud-Ouest alors que les **chapitres V et VI** portent respectivement sur ceux de Mercier – Hochelaga-Maisonneuve et Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension. Chacune de ces monographies présente d’abord une revue des moments forts de la relation entre les élus du territoire, la CDÉC et l’État. Par la suite, nous enchaînons avec une analyse de la place des élus au sein de la CDÉC en ce qui a trait à leur rôle dans les réseaux et dans les partenariats avec l’État. Nous analysons également leur implication en tant que leader ainsi que comme interface. Nous terminons chacun des chapitres par une analyse qui approfondit l’évolution de chacun des rôles de 1990 à 2006, les particularités relatives aux différents types d’élus et l’influence de chacune des deux grandes réformes institutionnelles (celles de 1997 et de 2003). Au terme de cette analyse, nous obtenons un portrait plus clair de l’évolution de la place des élus dans la dynamique de gouvernance du secteur du développement économique local pour chacun des arrondissements.

Dans le **chapitre VII**, nous procédons à une analyse comparative en reprenant notre cadre d’analyse. Cela nous permet de mettre en lumière les similitudes et les différences qui existent quant au rôle des élus et à leur insertion dans la gouvernance de chacun des territoires étudiés. Ce chapitre est également l’occasion d’analyser l’impact de la dynamique territoriale et des facteurs individuels sur les mécanismes de négociation et d’interaction des différents acteurs impliqués dans le développement économique local.

CHAPITRE I

LES ÉLUS ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL, DES ACTEURS QUI SORTENT DE L'OMBRE

Introduction

Les élus sont des acteurs qui sortent de l'ombre à double titre : leur intervention dans les activités des corporations de développement économique communautaire (CDÉC) et plus largement dans le développement économique local en général prend de l'importance au cours des dernières années. Et pourtant, ils ne sont mentionnés qu'occasionnellement dans les écrits académiques traitant de développement économique local et de gouvernance. Se lancer dans l'étude du rôle qu'ils jouent auprès des CDÉC demande quelques éclaircissements préalables.

Ce premier chapitre vise à présenter les acteurs (élus, fonctionnaires, CDÉC, etc.) au cœur de la problématique de la présente thèse. Il a aussi pour objectif de dresser un portrait de l'évolution du contexte institutionnel québécois lié au développement économique local qu'on peut définir dans sa forme la plus simple comme étant les efforts endogènes pour faire émerger des initiatives favorisant l'activité économique et l'employabilité sur un territoire local donné⁶. Il s'agit là d'un élément essentiel afin

⁶ Cela se traduit concrètement par des démarches de soutien à l'entrepreneuriat, à la PME et au développement de la main-d'œuvre. Une définition plus complète de ce concept sera offerte au cours du second chapitre.

de bien saisir leurs interactions dans ce secteur, notamment celles qui ont lieu au sein de réseaux locaux ou encore dans le cadre des partenariats unissant l'État et les organismes de développement local. Cet examen préalable permettra la mise en place des éléments de base qui serviront plus loin à l'analyse des micro-décisions, des petites routines, des échanges interindividuels qu'on peut observer et qui s'avèrent riches en enseignement. Cette approche microsociologique que nous privilégions permettra d'en apprendre non seulement sur les acteurs eux-mêmes, mais aussi sur les institutions qui influencent à la fois le répertoire d'actions, la façon de négocier ainsi que le type de savoir et de croyances auquel ils recourent (Nay et Smith, 2002).

Nous amorcerons cette section par une revue des principaux acteurs du développement économique local et de leur environnement institutionnel, puis nous enchaînerons avec un survol de l'évolution de la relation entre les élus, l'État et les CDÉC depuis 1990. Nous verrons qu'il s'agit d'une relation qui a été rythmée par de nombreuses réformes institutionnelles. Cela nous permettra par la suite de mieux comprendre le rôle spécifique que jouent les élus dans le développement économique local et l'évolution de celui-ci au fil des ans.

1.1. Les acteurs du développement économique local

Comme Prévost le souligne, le développement économique local est avant tout :

un phénomène humain, l'affaire d'intervenants, d'acteurs de toutes sortes qu'il faut mettre en rapport, mobiliser autour d'une vision, d'un projet pour assurer leur participation, pour stimuler une synergie créatrice, porteuse d'effets de développement. (Prévost, 1998 : 300)

Nous procéderons dans cette section à une identification des principaux intervenants, ceux dont la position et les ressources les amènent à jouer un rôle de premier plan dans le développement économique local dans les arrondissements montréalais. Du coup, nous nous intéresserons aux liens qui unissent ces derniers.

Nous débuterons par les deux groupes d'acteurs les plus centraux dans la présente thèse, c'est-à-dire les organisations intermédiaires de développement économique local (incluant les CDÉC) puis les élus. Ne pouvant ignorer la proximité qui existe entre ces derniers et l'appareil d'État, nous en traiterons dans une même section. Nous poursuivrons ensuite avec une brève présentation des autres acteurs impliqués dans les initiatives qui émergent dans les arrondissements montréalais tels les représentants des institutions parapubliques, les acteurs issus du milieu syndical et les représentants du milieu des affaires.

1.1.1. Les corporations de développement économique communautaire et les autres organismes intermédiaires de développement économique local⁷

La mise sur pied du Programme économique Pointe-St-Charles (PEP) en 1984 marque le début du mouvement de création des différents organismes de développement économique local sur le territoire montréalais. Ceux-ci se multiplieront au cours des années 1980 et 1990. Ils prendront d'abord racine dans les quartiers de la Ville de Montréal les plus frappés par la perte d'emplois dans le secteur industriel, par l'augmentation du chômage et par la pauvreté. Ils s'étendront ensuite à plusieurs autres arrondissements de l'Île de Montréal.

Le PEP, qui à l'instar de la grande majorité des futures CDÉC, est issu du milieu communautaire, reçoit ainsi en 1985 l'appui de la Ministre de la Main d'œuvre et de la Sécurité du revenu sous forme d'une subvention pour une étude de faisabilité. Cette étude vise alors à déterminer l'intérêt pour le gouvernement d'accorder un financement à une corporation devant servir d'outil de développement économique communautaire, une alternative avantageuse au programme d'assistance sociale selon les organisations communautaires impliquées. Dès 1985, le gouvernement du Québec

⁷ Cette section est largement inspirée par les travaux de Morin, Latendresse et Parazelli (1994), Morin (1994-1995), Silvestro (2001) et Camus (2002) qui offrent un tour d'horizon très complet sur la genèse, l'évolution historique et le fonctionnement des CDÉC.

annonce qu'il financera, pour un an, non seulement le projet de Pointe-St-Charles, mais également deux autres projets similaires. Cette fois, cela se fait par le biais de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ). Ces deux projets qui ont pour but la relance économique de leur communauté respective sont Alerte Centre-Sud dans le quartier du même nom et le Programme Action/Revitalisation Hochelaga-Maisonneuve (PAR-HM) dans l'Est de la ville. La création de ce dernier est caractérisée par l'implication soutenue de la députée provinciale du comté auprès des groupes communautaires (Favreau, 1989 dans Morin, 1994-1995). Ces trois projets pilotes constitueront ce que les auteurs qualifient de première génération de CDÉC à Montréal alors que le PEP deviendra le Regroupement pour la relance économique et sociale du Sud-Ouest (RESO)⁸, Alerte Centre-Sud prendra le nom de CDÉC Centre-Sud (puis de CDÉC Centre-Sud/Plateau Mont-Royal) et le PAR-HM adoptera l'appellation de Corporation de développement de l'Est (CDEST) (Fontan, 1991 ; Morin, Latendresse et Parazelli, 1994) (Voir tableau 1.1).

L'investissement du champ du développement économique ne fait pas toujours l'unanimité au sein du milieu communautaire et des mouvements urbains (Silvestro, 2001 : 26). La collaboration avec l'État et les acteurs économiques privés ne va pas de soi pour certains acteurs communautaires qui voient d'un mauvais œil cette institutionnalisation. Néanmoins, le modèle CDÉC commence à se répandre avec la création de trois CDÉC supplémentaires avant même la fin du second protocole qui avait été signé en 1987⁹. Ces CDÉC, qui formeront la seconde génération, sont le Centre de développement économique communautaire Grand-Plateau (CDÉC-Grand-Plateau) qui a été fondé en 1987, le Carrefour économique communautaire Centre-

⁸ Cette CDÉC porte aujourd'hui le nom de Regroupement économique et social du Sud-Ouest, mais conserve l'acronyme RESO.

⁹ L'élection provinciale de 1985 qui mène à la défaite du Parti québécois face au Parti libéral du Québec fait en sorte que la signature du second protocole est retardée, ce qui explique que le premier protocole qui ne devait être que d'un an sera en vigueur jusqu'à 1987. Cela n'affecte pas démesurément le travail des CDÉC puisque les protocoles de 1985 et 1987 sont relativement similaires outre le fait que celui de 1987 est triennal (Camus, 2002 : 192-193)

Nord (CDÉC Centre-Nord) qui a été créé en 1988 et le Comité sur l'avenir de Rosemont (CDÉC Rosemont/Petite-Patrie) qui a vu le jour en 1989, grâce entre autres à des conseillers municipaux du parti au pouvoir à l'Hôtel de Ville (Morin, 1994-1995). Tout comme les premières CDÉC, celles de la seconde vague sont issues de la base communautaire et militante des quartiers d'où elles émergent. Elles compteront également sur le financement de l'État avec qui est conclu un troisième protocole en 1990¹⁰.

Le rayonnement du modèle CDÉC se poursuivant, deux autres CDÉC viennent se greffer à celles déjà existantes en 1992, soit la CDÉC Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce et la CDÉC Ahuntsic/Cartierville. On considère ces deux CDÉC qui portent le nombre total à sept comme formant une troisième génération. Leur création est caractérisée par le fait qu'elle ne repose plus que sur le milieu communautaire uniquement, mais sur une coalition formée du milieu communautaire, des syndicats, du milieu des affaires et, surtout, des élus locaux (Silvestro, 2001). À ce stade, seulement deux arrondissements montréalais ne comptent pas de CDÉC : l'arrondissement Ville-Marie¹¹ (Centre-ville) et l'arrondissement de Rivière-des-Prairies/Pointe-aux-Trembles. Ceux-ci comptent cependant sur une société de développement économique.

Une quatrième génération de CDÉC viendra finalement porter leur nombre à dix. Elle regroupe d'abord les CDÉC qui ont été fondées dans les anciennes municipalités aujourd'hui fusionnées, c'est-à-dire : Transaction pour l'emploi à Lachine et LaSalle qui est fondé en 1992 (maintenant nommée CDÉC LaSalle-Lachine), la Corporation de relance économique et communautaire (CREC) de Saint-Léonard qui voit le jour

¹⁰ La signature de ce 3^e protocole marque un jalon majeur dans l'évolution des CDÉC et sera traitée plus en profondeur au cours de la section portant sur l'évolution des relations entre les CDÉC, l'État et les élus.

¹¹ À cette époque, l'arrondissement Ville-Marie ne comprenait pas le quartier Centre-Sud qui était alors lié à l'arrondissement Plateau-Mont-Royal.

en 1995 (mais n'a débuté ses activités qu'en 1997) et la CDÉC Anjou/Montréal-Est qui est constituée en 1998. Axée de façon marquée sur le développement économique, et ce, dès son origine, cette dernière CDÉC connaîtra une évolution tumultueuse. En 2003, elle prend le nom de CDÉC Anjou/Montréal-Nord avant de délaisser totalement l'appellation CDÉC au profit de celle de Centre local de développement d'Anjou (CLD Anjou). Le nombre de CDÉC qu'on retrouve aujourd'hui sur l'Île de Montréal demeure néanmoins de dix puisque la Société de développement économique de la Rivière-des-Prairies/Pointe-aux-Trembles a également été reconnue en tant que CDÉC depuis quelques années.

TABLEAU 1.1
LES QUATRE GÉNÉRATIONS DE CDÉC À MONTRÉAL

Génération	Nom
Première (1984-1986)	<ul style="list-style-type: none"> • PEP / Regroupement économique et social du Sud-Ouest (RESO) • PAR-HM / Corporation de développement de l'Est (CDEST) • Alerte Centre-Sud / CDÉC Centre-Sud/Plateau Mont-Royal
Deuxième (1987-1988)	<ul style="list-style-type: none"> • Centre de développement économique Grand-Plateau / CD-Grand-Plateau • Carrefour économique communautaire Centre-Nord / CDÉC Centre-Nord • Comité sur l'avenir de Rosemont / CDÉC Rosemont/Petite-Patrie
Troisième (1992)	<ul style="list-style-type: none"> • CDÉC Côte-des-Neige/Notre-Dame-de-Grâce • CDÉC Ahuntsic/Cartierville
Quatrième (1997-1998)	<ul style="list-style-type: none"> • Transaction pour l'emploi / CDÉC LaSalle-Lachine • Corporation de relance économique et communautaire (CREC) de Saint-Léonard • CDÉC Anjou-Montréal-Est / CDÉC Anjou-Montréal-Nord/CLD Anjou • Société de développement économique de la Rivière-des-Prairies/Pointe-aux-Trembles

Dans l'ensemble, bien que ce soit surtout le fait d'initiatives isolées et non d'un effort généralisé chez cette catégorie d'acteurs, on constate que plusieurs élus, qu'ils soient provinciaux ou municipaux, ont participé à la mise sur pied de certaines CDÉC de première, deuxième et troisième génération. Le plus souvent, il s'agissait d'alliances avec le milieu communautaire. Il y a tout de même eu certains cas où la

coalition regroupait des acteurs du milieu syndical et du milieu des affaires également.

Bien qu'elles soient bien souvent les organisations de développement économique local les plus visibles du territoire montréalais, les CDÉC ne constituent pas pour autant les seules organisations que compte le territoire de l'Île de Montréal dans ce secteur. En effet, on retrouve également certains autres organismes tant dans l'Est que dans l'Ouest. Outre la Société de développement économique de Ville-Marie (SDEV) dont il a été question plus tôt, on retrouve la Corporation de développement économique de LaSalle (CDEL) et six autres Centres locaux de développement (CLD de l'Ouest de l'Île, CLD des Trois Monts, CLD de Verdun, CLD Montréal-Nord, CLD Centre-Ouest et CLD Anjou) pour un total, en incluant les CDÉC, de dix-huit organisations liées au développement économique local. Comme il sera donné de le voir, l'implantation de ces CLD à l'échelle de l'Île de Montréal est intimement liée à l'évolution des CDÉC qui, elles aussi, seront tour à tour mandatées puis accréditées CLD. Cela sera abordé plus en détail au cours d'une prochaine section dans laquelle sera relatée l'évolution des relations entre l'État, les élus et les CDÉC depuis 1990.

De manière générale, on peut dire que la mission des CDÉC est la revitalisation socio-économique d'un territoire local donné et que le regroupement, la concertation et la mobilisation des acteurs locaux constituent les moyens de base pour y arriver. Selon les deux premiers protocoles (1985 et 1987) conclus entre le gouvernement provincial et les CDÉC, le double mandat dont héritent ces dernières est l'amélioration de l'employabilité¹² de la population locale ainsi que le soutien et la

¹² L'employabilité peut être définie comme « l'ensemble des facteurs qui conditionnent l'accessibilité des individus au marché du travail. Ces facteurs sont reliés, d'une part, aux individus (âge, sexe, formation, information, etc.) et, d'autre part, à la nature du marché du travail (type d'entreprises existantes, création versus perte d'emplois, besoin de main-d'œuvre, etc.) (Fontan, 1991 : 80 cité dans Morin, 1994-1995).

promotion de l'entrepreneuriat local dans le but de maintenir et de créer des emplois (Morin, 1994-1995). Au fil des années et des protocoles, les CDÉC ont multiplié les activités pour atteindre leur but principal. Il est aujourd'hui possible de regrouper ces activités en quatre grands axes d'intervention dont l'importance varie selon la CDÉC permettant du même coup à chacune d'elle de se distinguer. Les grands axes en question sont : la concertation locale, le soutien à l'entrepreneuriat (formation à la gestion d'entreprise, rédaction de plan d'affaires, analyse de marché, marketing, recherche de financement, etc.), le développement de l'employabilité (aide à l'insertion) ainsi que la promotion du territoire local (projets spéciaux et aménagement du territoire) (Morin, 1996 ; Silvestro, 2001 ; Camus, 2002).

Le volet concertation locale des CDÉC prend forme pour sa part lors de rencontres de natures très diverses. S'il y a d'abord les assemblées générales ainsi que les réunions du conseil d'administration qui permettent de façon régulière l'échange de points de vue entre divers groupes en présence, il ne faut pas négliger les événements plus ponctuels (rencontres, assemblées, forums, etc.) organisés dans le cadre de grands projets (le développement du canal Lachine, la reconversion du site du tri postal, etc.) ou de grands enjeux (évolution du mandat CLD). À tout cela, s'ajoute la participation des CDÉC à différentes tables de concertation locale sur des sujets tels l'aménagement du territoire, le décrochage scolaire, etc. (Morin, 1994-1995 ; Camus, 2002). Elles siègent aussi à l'Inter-CDÉC, une table de concertation regroupant les CDÉC montréalaises de même qu'au Regroupement des CDÉC du Québec. C'est bien souvent par l'entremise de ces regroupements que le dialogue avec l'État s'effectue. Ainsi, comme le rappellent Germain, Sénécal et Morin (2001), les CDÉC sont des organismes rompus au dialogue avec l'État qui conserve également une interaction avec des groupes plus ou moins organisés qui sont porteurs de revendications, de contestation ou d'innovation.

En ce qui concerne les volets du soutien à l'entrepreneuriat et du développement de l'employabilité, ils se concrétisent dans la prestation de services qu'offrent les CDÉC. Jusqu'en 1998, c'était principalement par l'entremise de ces deux volets que les différentes CDÉC se distinguaient entre elles. Avec la création des centres locaux d'emplois (CLE) qui ont pris en charge les activités liées à la formation à l'emploi (lors de la réforme CLD), les CDÉC ont dû recentrer leurs activités sur le soutien aux entreprises. Celui-ci vise la création et le maintien d'emplois par l'entremise d'une aide offerte aux entreprises (souvent des micro-entreprises de type privé, social ou alternatif), qu'elles existent déjà ou qu'elles soient en démarrage et même en prédémarrage (Morin, 1994-1995). Ce soutien peut prendre la forme de services (gestion, finances, élaboration de plan d'affaires, etc.) ou encore se faire par le biais d'allocation directe de ressources financières. Ces dernières sont puisées dans divers fonds et programmes que gèrent les CDÉC et qui proviennent de plusieurs ministères, notamment le Fonds local d'investissement (FLI), le Fonds régional d'investissement (FRI) et le Fonds d'accès au Micro-crédit (FAM)¹³. D'autres sont également issus des mises de fonds en partenariat tels la Société locale d'investissements pour le développement de l'emploi (SOLIDE) et RESO Investissements Inc.

Pour ce qui est de l'employabilité, jusqu'à l'arrivée des CLE, les activités et services offerts par les CDÉC étaient de natures diverses. Ils allaient de l'accueil au conseil pour la recherche d'emploi en passant par la formation, les services de placement et les conseils relatifs à l'orientation scolaire, pour n'en nommer que quelques-uns. Une part importante de ce volet était la promotion de la main-d'œuvre locale auprès de grands employeurs du secteur privé ou parapublic¹⁴. Cela s'est vu par exemple lors de l'établissement du magasin Costco dans l'arrondissement du

¹³ Parmi les nombreux autres fonds gouvernementaux, on note aussi le Budget d'initiatives locales (BIL), le Fonds de développement Emploi-Montréal (FDEM), le Fonds d'investissement en économie sociale (FIES), le Budget pour la réalisation d'initiatives communautaires (BRIC).

¹⁴ Les CDÉC demeurent actives à ce chapitre encore aujourd'hui.

Sud-Ouest à la fin des années 1990. Le RESO avait alors fait des démarches pour favoriser l'embauche de travailleurs locaux. Il arrive à l'occasion que les services offerts par les CDÉC dans un volet ou dans l'autre le soient en collaboration avec les CLE, les Carrefours jeunesse emploi (CJE) ou les Services d'aide aux jeunes entrepreneurs (SAJE), par exemple.

La promotion du territoire, de son côté, se fait à l'occasion des débats sur de grands enjeux qui touchent leur « communauté territoriale » (Morin, 1994-1995 : 34), que ce soit l'utilisation de bâtiments ou de terrains laissés vacants par le départ de grandes entreprises ou la revitalisation d'un secteur. Nombreuses sont les CDÉC qui ont participé aux consultations publiques relatives au plan directeur d'urbanisme de leur arrondissement (Morin, 1996 dans Camus, 2002).

Pour arriver à leurs fins, les CDÉC sont constituées en tant qu'organisme à but non lucratif (OBNL). En accord avec la *Loi sur les compagnies* (3^e partie), cela leur confère les droits et responsabilités liés à ce statut d'association. La structure des CDÉC se compose d'une assemblée générale ou d'une assemblée des membres répartis en collèges électoraux. En général, les collèges sont formés par le milieu communautaire, le milieu syndical, le milieu des affaires, le milieu institutionnel (écoles, établissements de soins de santé, CLSC, etc.), des représentants de la population et parfois par des représentants de communautés ethniques¹⁵. Ce sont de ces collèges que sont issus les membres du conseil d'administration des CDÉC. C'est précisément la participation de représentants de divers organismes oeuvrant sur le territoire qui fait d'une CDÉC un organisme « intermédiaire » de développement

¹⁵ Certaines CDÉC ont fait le choix de ne pas favoriser l'adhésion de membres individuels et de privilégier l'adhésion d'entreprises, d'organismes communautaires, d'institutions et de syndicats en tant que membres. Ces CDÉC jugent ces organisations largement représentatives du milieu local et craignent que la participation de membres individuels ne vienne déséquilibrer le rapport de forces entre les différents partenaires. Certaines CDÉC sont même allées jusqu'à limiter le pouvoir que détient l'assemblée générale en matière de prise de décisions stratégiques (Morin, 1994-1995).

puisque celle-ci devient le point de contact entre les organismes locaux et les pouvoirs publics (Morin et Lemieux, 1999). À ces membres élus pour un an au conseil d'administration, s'ajoutent le directeur général qui n'a pas de droit de vote et un employé de la CDÉC. Un comité exécutif et des comités de travail spéciaux viennent généralement compléter l'organisation. Le rôle du conseil d'administration est de tracer les principales orientations de la CDÉC de même que les priorités. La composition du conseil d'administration a été amenée à évoluer au fil des réformes institutionnelles qui ont marqué le secteur du développement économique local. Il en sera question plus en détail lors d'une section subséquente puisque ces réformes ont eu un impact non négligeable sur la place occupée par les élus au sein des CDÉC.

Nonobstant les modifications qui ont marqué la constitution du conseil d'administration, le président du conseil ainsi que le directeur général constituent les figures phares de chacune des CDÉC. Ces deux personnes se retrouvent constamment au cœur des échanges et des négociations avec les partenaires et collaborateurs en plus d'être des éléments clés dans les mécanismes de prise de décision, que ce soit au stade de la planification ou de l'exécution des mandats de leur CDÉC.

En ce qui concerne le financement, un élément qui a également beaucoup évolué au cours des dernières années et qui fera l'objet d'un traitement plus complet dans la section annoncée précédemment, précisons pour l'instant que les CDÉC bénéficient depuis 1990 d'un financement provenant à 80 % des trois paliers de gouvernement (municipal, provincial et fédéral) ce qui ne va pas sans occasionner nombre de débats et de tensions quant à l'autonomie dont elles jouissent dans l'accomplissement de leurs mandats. Le reste des revenus est généré par les CDÉC elles-mêmes.

Les organismes intermédiaires de développement économique local de Montréal ont reçu beaucoup d'attention de la part des auteurs depuis leur création, particulièrement les CDÉC, étant donné leur ancienneté et la centralité de leur rôle.

Ces dernières ont été étudiées du point de vue des mouvements sociaux (Fontan, 1991), dans l'optique du développement économique communautaire et de l'économie sociale (Morin, 1994-1995 ; Silvestro, 2001), dans le contexte de l'évolution du modèle de développement québécois (Bouchard, Levesque et St-Pierre, 2005), sur le plan organisationnel (Ayoub et Malo, 2001), par rapport au mouvement de globalisation et de métropolisation actuel (Fontan *et al.*, 2002 ; Morin et Hanley, 2004), et aussi du point de vue de leur relation à l'État (Camus et Malo, 2002 ; Camus, 2002 ; Camus et Malo, 2003). Cependant, l'arrivée récente des élus au premier plan du développement économique local n'a pas reçu la même considération, et ce, même dans les recherches où sont analysés les liens avec l'État. Outre Bouchard, Lévesque et St-Pierre (2005) qui ont brièvement abordé la question, tout récemment, peu d'auteurs ont traité de cet aspect. En général, jusqu'ici, les études sur le développement économique local n'ont fait qu'une place minime aux élus. Lorsqu'il est question de ces derniers, il s'avère bien difficile de faire abstraction de l'administration publique avec laquelle ils entretiennent une relation très étroite, voire symbiotique. Voilà pourquoi, malgré notre volonté de faire la plus large place aux élus, ces deux composantes de l'État seront traitées d'un même souffle dans la sous-section qui suit.

1.1.2. Le secteur étatique : les élus et l'administration publique¹⁶

Bien qu'on parle de plus en plus de gouvernance, un concept dont nous traiterons plus en profondeur au chapitre II, et que certains analystes associent cette situation à un retrait progressif de l'État, il n'en demeure pas moins que dans les faits, l'État québécois demeure un partenaire central dans les initiatives de développement local à Montréal et au Québec en général. En réalité, la place accrue faite aux élus au cours

¹⁶ Étant donné l'objet de la thèse, nous nous limiterons à la présentation de la situation qui a cours sur le territoire de l'Île de Montréal, ce qui signifie que nous ne nous attarderons pas à la situation qu'on peut observer dans les plus petites municipalités du Québec ou aux institutions propres aux régions comme les Municipalités régionales de comté (MRC).

des dernières réformes institutionnelles ne vient que renforcer les liens existants entre l'État et les CDÉC. Cette situation ne devrait pas surprendre puisque, comme le mentionne Bryant (1994 : 185), l'État demeure en mesure d'apporter une contribution unique aux initiatives de développement économique local, que ce soit en matière de renforcement des capacités (*capacity building*) ou en tant que source d'information, d'expertise et de capitaux. Par ailleurs, comme nous le verrons, les responsabilités des élus sont liées directement aux compétences que détiennent les divers ordres de gouvernement. Une meilleure compréhension desdites compétences de même que du travail des fonctionnaires permettra de mieux saisir la part qui revient aux élus qui oeuvrent aux paliers municipal, au provincial et au fédéral dans le secteur du développement économique local (voir Tableau 1.2 pour la synthèse).

TABLEAU 1.2
LE SECTEUR ÉTATIQUE DANS LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE
LOCAL ET SES LIENS AVEC LES CDÉC

Paliers	Compétences liées au développement économique local	Travail des élus au sein de l'appareil politico-administratif en matière de développement économique local	Liens entretenus entre les élus et les CDÉC
Fédéral	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les compétences non dévolues aux provinces • Développement économique • Soutien financier aux organismes actifs dans ce secteur 	<ul style="list-style-type: none"> • Participation aux débats de la Chambre des communes • Participation au conseil des ministres (ministres exclusivement) • Participation aux commissions parlementaires • Travail au sein de comités • Liens informels entre députés/ministres 	<ul style="list-style-type: none"> • Contacts ponctuels (partenariats, initiatives/dossiers particuliers)
Provincial	<ul style="list-style-type: none"> • Développement économique • Institutions municipales • Formation de la main-d'œuvre • Soutien financier aux organismes actifs dans ce secteur (géré par le municipal après 2002) 	<ul style="list-style-type: none"> • Participation aux débats de l'Assemblée nationale • Participation au conseil des ministres (ministres exclusivement) • Participation aux commissions parlementaires • Travail au sein de comités • Liens informels entre députés/ministres 	<ul style="list-style-type: none"> • Siège au comité des partenaires locaux (1997-2002)/conseil d'administration • Contacts ponctuels (partenariats, initiatives/dossiers particuliers)
Municipal / Arrondissement	<ul style="list-style-type: none"> • Aménagement du territoire et services aux entreprises (plan et règlements d'urbanisme) • Pouvoir de constituer un ou des CLD ou de confier les mandats CLD à un organisme existant de son territoire • Élaboration (et suivi) du plan de développement du territoire et des règles de financement des organismes (dont les CDÉC/CLD) • Soutien financier aux organismes de développement local (CDÉC/CLD) • Adoption de programmes de crédits de taxes aux entreprises ou octroi d'aides limitées (moins de 25 000 \$) 	<ul style="list-style-type: none"> • Participation au conseil municipal / d'arrondissement • Participation aux commissions du conseil (municipal) • Participation au comité conseil d'urbanisme (CCU) • Embauche des fonctionnaires liés au développement économique et à l'aménagement • Liens informels entre échevins/maires 	<ul style="list-style-type: none"> • Siège au comité des partenaires locaux (1997-2002) / conseil d'administration • Contacts ponctuels (partenariats, initiatives/dossiers particuliers)

1.1.2.1. Le système gouvernemental au Canada et au Québec¹⁷

D'entrée de jeu, il faut signaler que la province de Québec fait partie d'une confédération formée de gouvernements provinciaux (palier provincial) et d'un gouvernement central (palier fédéral). Le Parlement fédéral du Canada constitue une institution de beaucoup plus importante que les parlements provinciaux, et ce, pour de multiples raisons, qu'il s'agisse de sa taille, de l'importance de son budget ou encore de la multiplicité des sujets qu'il aborde, pour n'en nommer que quelques-unes. En principe, toutes les matières qui ne sont pas assignées aux institutions législatives des provinces par la constitution du pays (Loi constitutionnelle de 1867¹⁸ et autres lois constitutionnelles) tombent sous le contrôle fédéral (Braud, 2006).

Par ailleurs, selon la constitution du Canada, les champs de compétence qu'exerce chacun des paliers ne sont pas toujours exclusifs bien que cela puisse être le cas à l'occasion. Cela mène parfois à des tensions entre les deux niveaux de gouvernement, particulièrement au Québec où seulement une minorité considère le pays comme un système unitaire décentralisé¹⁹ (Braud, 2006). Parmi les domaines qui sont de juridiction provinciale, notons la santé, l'éducation et l'habitation. En ce qui concerne le développement local, il est fortement lié aux affaires municipales et au développement régional, un autre secteur de juridiction provinciale. Néanmoins, la nature multisectorielle du développement local en fait un domaine qui comporte de nombreuses zones d'incertitude sur le plan des compétences, ce dont profitent

¹⁷ Les informations relatives au fonctionnement du système politique canadien et québécois qu'on retrouve dans les trois prochaines sous-sections sont largement puisées dans les synthèses qu'a écrites André Bernard (2000 et 2005) sur le sujet. Notre but ici n'est pas de faire une synthèse des synthèses de Bernard, mais bien de présenter les éléments de base qui permettront d'obtenir une meilleure compréhension de l'intervention des élus dans les initiatives de développement économique local.

¹⁸ On appelait autrefois cette loi l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB).

¹⁹ Outre les souverainistes qui plaident pour l'indépendance du Québec, un grand nombre de fédéralistes réclament un fédéralisme où les provinces jouiraient d'une autonomie beaucoup plus importante face à l'État fédéral.

largement les acteurs locaux québécois qui demandent que soient rapatriées des interventions qui ont été initiées par le gouvernement fédéral sur le territoire québécois (Bouchard, Lévesque et Saint-Pierre, 2005). Généralement, ces interventions du fédéral touchent des projets précis et sont de nature financière et ponctuelle (Levine, Torjman et Born, 2003).

Les hauts fonctionnaires des paliers fédéral et provincial

Les structures de gouvernement peuvent être trompeuses du fait qu'elles laissent parfois croire à une omnipotence des dirigeants politiques qui sont aux commandes de l'État. C'est le cas des ministères, par exemple, où les ministres sont parfois perçus comme les seuls maîtres à bord. Pourtant, dans les faits, les élus sont loin de décider seuls. Ils sont constamment en interaction non pas seulement avec des partenaires extérieurs (responsable d'organisations professionnelles, syndicales, associatives, etc.), mais également avec des partenaires qui appartiennent à l'appareil d'État comme les hauts fonctionnaires (Braud, 2006). Il y a donc une multiplicité d'acteurs qui, dans les États modernes, sont associés au processus de prise de décisions. En fait, selon Guy Peters (1995), les fonctionnaires joueraient un rôle important, sinon prépondérant, en matière de politique dans la majorité des gouvernements actuels.

Pour ce qui est du Canada, au niveau fédéral tout comme au niveau provincial, les membres de la haute fonction publique détiennent une influence considérable sur certaines décisions politiques du fait que leurs recommandations ont un poids significatif auprès de leur ministre respectif (Bernard, 2005 : 282). Certains sous-ministres, par exemple, exercent même une grande autorité au sein de certains ministères, bien que celle-ci leur a été déléguée. Il arrive donc qu'ils soient amenés à prendre des décisions politiques, c'est-à-dire qu'ils doivent prendre des décisions qui, contrairement aux décisions « administratives », ne sont pas « entièrement

déterminées par des règles définies dans les lois ou règlements et dans les textes qui les prolongent » (Bernard, 2000 : 495). Cela peut se produire par exemple lors de décisions concernant le rythme de mise en œuvre de certaines décisions prises par les élus.

Les élus fédéraux et provinciaux

Au Québec, le palier provincial, bien qu'il détienne généralement les mêmes pouvoirs que dans les autres provinces à peu de chose près, est perçu comme étant plus près des gens que le palier fédéral. Cela est vrai tant pour les institutions que pour les élus²⁰ à qui on accorde plus d'importance aussi bien au sein de la population que dans les médias (Bernard, 2000). Cela a pour effet, bien souvent, d'en faire des acteurs plus en vue que les élus fédéraux.

Malgré cette différence observable au Québec, il demeure que l'Assemblée nationale (provinciale), tout comme la Chambre des communes (fédérale), exerce son autorité en suivant les règles du parlementarisme de type britannique. Cela fait qu'à bien des égards, au-delà des compétences particulières à chacun des paliers, les députés provinciaux et fédéraux font face à un ensemble de règles et de contraintes relativement similaires. Sur bien des plans, les institutions provinciales semblent être des répliques en plus petit des institutions fédérales (Bernard, 2000). Parmi les règles fondamentales, notons que, dans un cas comme dans l'autre, la durée du mandat du gouvernement (lorsqu'il est majoritaire) est généralement de quatre ans bien qu'il puisse être étendu jusqu'à cinq ans. Également, mentionnons que les députés

²⁰ Cela s'exprime entre autres dans le langage utilisé pour désigner certaines institutions. En effet, c'est seulement au Québec que l'assemblée provinciale est appelée « le Parlement » et est nommée (depuis 1968) l'Assemblée nationale. De plus, le Québec est la seule province où le chef du gouvernement est appelé de la même façon que celui du gouvernement fédéral. Tous deux y sont appelés « premier ministre » alors que dans les autres provinces on nomme le chef du gouvernement provincial *Premier* (en anglais) et non *Prime Minister* (Bernard, 2000).

provinciaux et fédéraux sont élus en vertu d'un scrutin uninominal majoritaire à un tour. C'est donc dire que le vainqueur est le candidat ayant obtenu la majorité des votes lors d'un seul et unique tour de scrutin.

En ce qui concerne la hiérarchie parlementaire, il est important de savoir qu'au sein du gouvernement du Canada tout comme de celui du Québec, c'est le premier ministre qui exerce une réelle domination sur les institutions. De là découle la hiérarchie qu'on retrouve au sein du groupe des parlementaires. En effet, malgré la grande importance des jeux d'influence, la voix du premier ministre a un poids particulier dans tous les domaines et c'est pour cette raison que les députés ayant le meilleur accès à ce dernier (les ministres, par exemple) se distinguent de leurs pairs. Généralement, le chef du gouvernement (premier ministre) sollicite l'avis de l'un ou de l'autre de ses ministres. À leur tour, ces ministres recueillent l'avis des autres parlementaires et de hauts fonctionnaires. Bien que le premier ministre demande également l'avis de certains autres collaborateurs (conseillers spéciaux, hauts fonctionnaires, etc.), le poids accordé à l'avis des ministres a généralement un impact plus important (Bernard, 2005). La prépondérance que leur accorde le premier ministre découle en grande partie de la similitude des considérations sur lesquelles les ministres fondent leurs avis. À l'instar de leur chef, les ministres doivent obtenir un certain appui des parlementaires (surtout ceux de leur parti), ce qui passe par une bonne connaissance de leur parti et de l'électorat. L'affinité qu'ils ont avec leurs collègues parlementaires leur permet également de mieux distinguer la voie à suivre qui ralliera le plus de monde et qui répondra aux attentes à satisfaire. De plus, les ministres ont, dans bien des cas, une expérience considérable de la vie politique qui leur donne une perspective qu'aucun spécialiste ne peut avoir avec sa vision plus étroite.

Ainsi, que ce soit au provincial ou au fédéral, pour le député, l'accès au conseil des ministres (aussi appelé Cabinet), l'organe de prise des décisions politiques

où est assurée la coordination des interventions gouvernementales, est un élément déterminant dans l'influence qu'il peut avoir. En plus d'assister aux réunions régulières du cabinet qui se tiennent de façon hebdomadaire, les ministres assistent à de très nombreuses réunions des comités formés de quelques ministres. Les occasions d'échanger non seulement avec le premier ministre, mais avec les collègues ministres sont ainsi multipliées.

Même si certains hauts fonctionnaires peuvent potentiellement avoir une plus grande influence que certains députés, il n'en demeure pas moins que ces derniers sont les seuls qui peuvent faire ou défaire un gouvernement puisqu'ils sont membres de la Chambre des communes ou de l'Assemblée nationale. De plus, bien qu'il soit vrai que les simples députés sont largement dépendants des décisions prises par les ministres qui dominent les travaux du Parlement, il n'en demeure pas moins que l'assemblée législative possède une influence réelle sur l'action du gouvernement, et ce, peu importe le palier. Le premier ministre et ses ministres ne peuvent faire quoi que ce soit sans l'appui d'une majorité de députés en chambre de sorte qu'ils ne peuvent aller constamment à l'encontre des désirs des simples députés. C'est pour cette raison que l'avis des simples parlementaires est régulièrement sollicité par les ministres. En somme, l'interdépendance qui existe fait que l'influence est mutuelle, bien qu'inégale.

Ainsi, l'influence des députés de la majorité s'exerce surtout par l'intermédiaire des ministres à qui ils font des demandes et des recommandations tout au cours du processus d'élaboration des projets de loi. Les députés de l'opposition, pour leur part, arrivent à avoir une certaine influence par le biais des débats en chambre et des travaux des commissions alors qu'ils arrivent à obtenir des modifications, bien que souvent mineures, aux textes des projets de loi du gouvernement. C'est d'ailleurs le travail au sein de ces commissions et comités qui constitue une des parts les plus importantes du travail des députés. Ces éventuels

ajustements qu'ils obtiennent leur permettent d'avoir une influence plus visible que celle exercée en coulisse. Cela ne signifie en aucun temps que les jeux de coulisse sont dénués d'importance.

Par ailleurs, en ce qui concerne la sollicitation des élus par des acteurs extérieurs au gouvernement, on remarque certaines distinctions entre les deux paliers de gouvernement. De manière générale, les élus fédéraux sont sollicités par des acteurs dont les activités s'étendent à plus d'une province, qu'il s'agisse de grandes compagnies ou de banques, par exemple. En ce qui concerne les associations, les députés fédéraux sont surtout la cible des associations qui se présentent comme « canadiennes » ou comme « nationale » (Bernard, 2005 : 79). On retrouve néanmoins certains groupes qui, malgré la division des compétences en vigueur entre les ordres de gouvernement, choisissent d'ignorer les autorités provinciales et de plutôt faire pression sur les autorités fédérales pour obtenir satisfaction (Bernard, 2000). Bien souvent, cela se fait même si des questions relevant des provinces sont en cause. Généralement, néanmoins, les groupes se structurent sur une base provinciale ou fédérale et adressent leurs requêtes aux autorités compétentes en la matière.

Les députés exercent également un rôle d'intermédiaire entre leurs électeurs et l'administration publique. Ils doivent s'assurer que leur communauté reçoit sa juste part des programmes gouvernementaux. Ils sont ainsi à la fois ombudsmans, médiateurs, agents d'information ou animateurs (Gouvernement du Québec, 2002b).

Il est important de souligner qu'au-delà des règles et coutumes en vigueur chez les parlementaires, du rang qu'ils détiennent au sein de leur parti et de la place qu'ils occupent au Parlement (gouvernement ou opposition), l'exercice des différentes fonctions qui leur incombent se fait dans un style propre à chaque individu (Douillet, 2003 ; Dahl, 1971). Ainsi, en plus de la personnalité, des facteurs comme l'expérience, la formation et la région représentée par le député ont une influence

importante sur les façons de faire de ce dernier de même que sur les enjeux auxquels ils s'intéresseront.

Cela est aussi vrai pour les élus du niveau municipal. Cependant, étant de natures différentes, les institutions municipales fonctionnent différemment et imposent une dynamique différente aux élus qui, par ailleurs, ont également des responsabilités qui leur sont propres.

1.1.2.2. Le palier municipal

Contrairement aux paliers supérieurs, les institutions municipales ne fonctionnent pas selon le modèle parlementaire britannique. Les municipalités québécoises sont considérées comme des instances décentralisées de la province, comme cela est le cas dans les autres provinces canadiennes. Elles ne détiennent donc pas un statut constitutionnel propre et de ce fait, elles ne sont pas un « ordre de gouvernement ». C'est pour cette raison qu'on préfère y référer comme étant un « ordre mineur de gouvernement » (Collin et Breux, 2006), bien qu'on retrouve de nombreux glissements dans la littérature à cet égard. De nombreux auteurs font abstraction de la nuance. Comme c'est la province qui détermine leurs compétences et qui balise leurs activités, on y fait aussi référence comme étant les « créatures » des provinces (Rivard et Collin, 2006). Malgré tout, parmi les institutions relevant du gouvernement provincial (commissions scolaires, institutions du secteur de la santé, etc.), elles sont sans doute celles qui ont le plus de visibilité (Bernard, 2005).

Cette importance qu'accorde le gouvernement aux municipalités a été sujette à d'importantes fluctuations au cours de l'histoire canadienne. Bien qu'elle soit encore considérable aujourd'hui et qu'elle tende à croître ses dernières années, la place des municipalités a déjà été plus grande. Par exemple, Andrew (1994) rapporte qu'au milieu du XIX^e siècle, les municipalités étaient des acteurs politiques de premier plan

et détenaient des responsabilités en matière de santé et de services sociaux. De 1920 à 1930, leur budget représentait pas moins du tiers des dépenses publiques au Canada (Bernard, 2005 : 326). Des raisons à la fois politiques et fiscales ont mené par la suite le gouvernement du Québec à occuper plus d'espace au détriment des municipalités²¹. Le rôle central des municipalités a depuis ce temps été principalement de soutenir le développement privé de l'espace urbain (Andrew, 1994). On compte tout de même certains secteurs qui ont de tout temps été la responsabilité des municipalités. Parmi ceux-ci se trouvent la protection publique (police, incendies et sécurité civile), le transport (voirie et transport en commun) et l'hygiène du milieu (eau potable, égout, déchets) (Rivard et Collin, 2006). Le rôle des municipalités a également toujours été d'une grande importance en ce qui concerne l'aménagement du territoire.

Au cours des dernières années, les réformes se sont multipliées dans le monde municipal au point où certains auteurs parlent de « perpétuelles réformes » (Rivard *et al.*, 2005). La réorganisation qui a eu lieu et qui a touché autant la structure des villes québécoises que la législation entourant leurs activités a eu de nombreux impacts sur le développement économique local et l'implication des élus. Il en sera question plus en détail dans une section à venir alors que nous verrons comment la Ville de Montréal s'est progressivement immiscée dans le fonctionnement des institutions locales les plus en vue dans le secteur du développement économique local : les CDÉC et les CLD. Concernant la réforme sur le territoire qui nous intéresse, soit celui de Montréal, il convient cependant de mentionner dès maintenant que la réforme a mené à une complexification considérable de l'espace local. Outre la création d'institutions supra-municipales visant la coordination à l'échelle de l'île ou de la

²¹ André Bernard note, entre autres, la volonté des autorités provinciales d'étendre le champ de leurs interventions en raison des demandes croissantes qui leur étaient adressées. Il mentionne également qu'avec le temps, les revenus tirés des taxes sur l'échange des produits et services et des impôts sur le revenu ont donné au palier provincial (tout comme au fédéral) des moyens considérables pendant que de leur côté, les autorités municipales voyaient leurs revenus fiscaux stagner en raison de la volonté de limiter l'impôt foncier. (Bernard, 2005 : 327)

région métropolitaine (Communauté métropolitaine de Montréal, Conseil d'agglomération et Conférence régionale des élus), elle a mené à l'attribution de nombreuses compétences aux arrondissements en matière de services de proximité. Parmi ces compétences, notons les règlements de zonage, les parcs locaux, l'enlèvement des déchets, la voirie locale et le soutien financier aux organismes de développement économique local et communautaire (Rivard, Tomàs et Collin, 2004 : 17 dans Collin *et al.*, 2005).

Le rôle que joue Montréal, et maintenant ses arrondissements, en matière de développement économique local, est essentiellement un rôle de soutien. En ce sens, à l'instar des autres villes canadiennes qui endossent ce rôle, la Ville de Montréal peut avoir un impact de multiples façons. Cela peut être en faisant usage de sa position unique pour réunir divers acteurs ou en invitant les organisations et les firmes de son territoire à favoriser le développement des compétences de leurs employés et à investir dans leur communauté. Cela peut aussi être en incorporant elle-même de telles pratiques, en créant des conditions favorables (promotion des produits et services locaux, réservation de terrains pour des usages particuliers, etc.). Enfin, cela peut être en soutenant la création d'emploi (et le maintien de ceux-ci), en supprimant des barrières (liées aux transports, garderie, zonage, etc.) ou en développant une base d'information (force de travail disponible, emploi disponible, etc.) (Levine, Torjman et Born, 2003 : 209-215). À l'échelon municipal, même dans une grande ville comme Montréal, que ce soit dans le secteur du développement économique local ou dans tout autre secteur, l'offre de services repose sur une collaboration particulièrement étroite entre les élus et les fonctionnaires municipaux.

Les responsabilités des élus et des fonctionnaires municipaux

La nature des questions qui relèvent des autorités municipales explique en bonne partie pourquoi les groupes et acteurs impliqués dans la vie locale s'adressent

tout d'abord à celles-ci. Bien souvent, les municipalités offrent aux gens leur « premier cadre territorial de référence » (Bernard, 2005 : 328). Les possibilités d'échanges avec les acteurs de la scène locale sont d'autant plus favorisées que les conseillers municipaux sont beaucoup plus faciles d'accès que les parlementaires. Ce contact rapproché des élus locaux avec les citoyens et les groupes locaux laisse présager l'existence d'une intense vie démocratique au sein des institutions municipales où seraient débattues de nombreuses questions touchant l'espace local. Pourtant, bien souvent, les municipalités se confinent presque essentiellement à la production de services publics locaux, ce qui généralement a un impact sur la vie démocratique (Collin et Breux, 2006). Dans ce contexte, bien que le conseil municipal soit l'endroit où « l' élu doit représenter le plus exactement possible les désirs et les opinions de ses électeurs » (ministère des Affaires municipales et des Régions²², 2005 : 3), il est surtout considéré comme un organe de gestion de services de proximité et de mesures réglementaires plutôt que comme un lieu de débat politique. Ainsi, on retrouve aujourd'hui des élus qui se montrent plutôt froids à endosser des rôles s'éloignant de la sphère des services (entretien du réseau routier, plan d'urbanisme, etc.).

Il n'en a pas toujours été ainsi. En effet, Caroline Andrew (1994) rappelle qu'au début du XX^e siècle, l'adoption du système de directeur général aux côtés du maire qui représente le pouvoir exécutif a mené à la réduction du pouvoir des échevins. Une coupure plus nette a été faite à ce moment entre le développement des politiques et l'application de celles-ci. Cette réforme visait la diminution du rôle de la politique, des politiciens et des intérêts étroits au profit des experts et des intérêts plus larges (*idem*). Ce qu'elle a eu comme effet, cependant, c'est surtout d'amenuiser de façon marquée la frontière entre politique et administration. Comme le mentionne

²² Ce ministère a vu son appellation modifiée à plusieurs reprises au cours des dernières années. Il également porté les noms de ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM) ainsi que ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL).

André Bernard (2005 : 332), « même lorsqu'elles concernent des problèmes de tous les jours, les questions soulevées [au niveau municipal] requièrent des choix « politiques » entre diverses options, les unes étant préconisées par certaines personnes, les autres étant soutenues par d'autres personnes ». Bien souvent, les autorités municipales sont amenées à prendre des décisions lourdes de conséquences. Cela peut être, par exemple, d'accepter l'établissement d'un centre commercial qui, en retour de quelques emplois, provoquera la dégradation d'une rue commerçante.

À Montréal, cette relation dialectique entre élus et fonctionnaires s'observe tant au niveau central que dans les arrondissements où l'on retrouve maintenant aussi des maires élus. En somme, en ce qui concerne les rôles de l'élu au niveau local, outre celui de représenter les citoyens, on retrouve celui de législateur qui implique l'adoption d'orientation, l'élaboration de politiques et l'établissement de réglementations. Il y a également le rôle d'administrateur par lequel l'élu doit mettre en œuvre les politiques et règlements adoptés. Il doit donc prendre des décisions concernant l'embauche du personnel, l'octroi de contrats ou encore l'établissement de dérogations aux règlements d'urbanisme, un élément particulièrement important dans le développement du territoire local. À cela s'ajoute l'exercice d'un contrôle sur la mise en œuvre des décisions, sur le budget et sur l'application des règlements. L'exercice de chacun de ces différents rôles entraîne systématiquement une interaction avec l'administration municipale, qu'il s'agisse d'échanges avec le directeur général ou encore avec le directeur du développement économique, par exemple.

Outre cette relation avec les fonctionnaires municipaux, le travail des élus est également marqué par les balises instituées par le gouvernement provincial en matière électorale et par la hiérarchie qui existe au sein des institutions municipales. Dans le cas de grandes villes comme Montréal, leur appartenance à un parti politique a également une influence. En ce qui concerne le système électoral, les élections ont

lieu tous les quatre ans (à date fixe depuis 2001). De manière générale, les maires des villes, et des arrondissements dans le cas de Montréal, sont élus au suffrage universel alors que les conseillers municipaux le sont plutôt à l'intérieur de districts électoraux dont un nombre minimum est fixé pour chaque arrondissement²³. Sur le plan de la hiérarchie municipale, c'est le maire ou la mairesse qui assume la direction exécutive de l'administration municipale. Dans les grandes agglomérations comme Montréal, cela se fait à travers le comité exécutif, tel que le stipule la *Loi des cités et des villes*. Dans ces grandes villes, le comité, qui est formé du maire et des membres que ce dernier nomme (généralement des maires d'arrondissement, mais pas exclusivement), est habilité à préparer les projets de règlement ou de budget à soumettre au conseil municipal. Le comité exécutif fonctionne en quelque sorte comme un conseil des ministres. En plus de ces fonctions, le maire de Montréal de même que certains maires d'arrondissement et conseillers municipaux peuvent également siéger au sein d'institutions supra-municipales²⁴. En ce qui a trait aux conseillers municipaux, ils se divisent en deux catégories soit les conseillers d'arrondissement et les conseillers de ville. Alors que tous siègent au conseil de leur arrondissement, un nombre limité de 64 conseillers de ville compte aussi une place au conseil municipal.

²³ La Ville de Montréal est dirigée par 105 élus (le maire, 19 maires d'arrondissement, 45 conseillers de la ville et 40 conseillers d'arrondissement). Le conseil municipal est composé du maire et de 64 conseillers de la ville provenant de tous les arrondissements. Chaque arrondissement possède un conseil et un maire d'arrondissement afin de gérer les services et les problématiques d'ordre local. Le nombre de conseillers de la ville et de conseillers d'arrondissement varie d'un arrondissement à l'autre. Il va de 1 à 6. Dans certains arrondissements, un conseiller peut détenir les deux titres alors que dans certains autres il s'agit de mandats séparés (Charte de la Ville de Montréal).

²⁴ Le conseil d'agglomération devrait être formé de 31 élus représentant toutes les villes du territoire de l'île dont le maire de Montréal et 15 élus du conseil municipal de Montréal nommés par le maire. Pour ce qui est de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), le conseil est composé de 28 membres incluant le maire de Montréal et 13 membres que le conseil d'agglomération de Montréal désigne parmi les membres du conseil ordinaire de la ville. Le conseil de la Conférence régionale des élus (CRÉ) de Montréal, pour sa part, est composé, en ce qui concerne les élus, des maires et mairesses des municipalités de l'île de Montréal et l'ensemble des membres du conseil municipal de la Ville de Montréal.

En ce qui a trait à l'existence de partis politiques, il est à noter que les grands partis nationaux et provinciaux sont officiellement absents de la scène municipale québécoise. On y trouve plutôt des partis n'oeuvrant qu'à ce palier. Néanmoins, on retrouve parfois d'anciens élus influents (ministres, leaders politiques actifs, etc.) issus des paliers supérieurs au poste de maire. C'est un aspect à ne pas négliger lorsqu'on considère que les partis politiques locaux sont particulièrement centrés sur leur chef comme le démontrent les nombreux partis n'ayant pas survécu au départ de celui-ci de la vie politique (Rivard et Collin, 2006). Bien que cela reste négligeable, il est donc possible qu'il y ait certaines affiliations sur le plan des idées véhiculées entre les partis des niveaux provincial et fédéral et ceux du niveau municipal.

1.1.2.3. Les relations intergouvernementales

Sur le plan des relations intergouvernementales, les relations des municipalités québécoises se limitent généralement à celles qu'elles entretiennent avec le gouvernement du Québec. Il existe tout de même certains partenariats unissant les paliers municipal et fédéral, bien qu'ils soient plutôt rares au Québec. Le cas du partenariat visant le soutien des CDÉC est précisément l'un de ces cas peu communs qui inclut à la fois le municipal, le provincial et le fédéral. La situation continue cependant d'évoluer. Au cours des dernières années, malgré l'opposition du gouvernement du Québec, les municipalités ont semblé gagner en importance dans les interventions fédérales. Par exemple, alors qu'il occupait le poste de premier ministre, Paul Martin a annoncé dans le Discours du trône de février 2004 qu'il voulait faire d'elles de véritables partenaires (Belley, 2004). Son gouvernement annonçait du même coup la nomination d'un secrétaire parlementaire dont le rôle serait de conseiller le premier ministre en matière de partenariat avec les villes. Les Conservateurs, qui ont succédé aux Libéraux, ont été moins empressés de renforcer les liens avec les municipalités et le retour des déficits pourrait confirmer cette approche. Néanmoins, aucun des ordres de gouvernement ne peut être exclu d'emblée

lorsqu'il est question de l'implication de l'État dans le développement économique local puisque, jusqu'à tout récemment, les surplus fédéraux et le piètre état des finances publiques du Québec ont été deux facteurs qui donnaient des raisons supplémentaires au gouvernement fédéral de s'impliquer activement dans le développement socioéconomique des villes (Belley, 2003). La situation est donc en constante évolution.

1.1.3. Les autres acteurs

Comme il a été possible de le constater jusqu'ici, le développement économique local est caractérisé par la grande diversité des acteurs impliqués et aussi par le fait que ces derniers doivent tisser des liens intersectoriels. C'est bien souvent au sein des organismes intermédiaires de développement économique local que se rejoignent tous ces acteurs, bien que ce ne soit pas toujours le cas. Voilà pourquoi il est nécessaire de les présenter indépendamment.

Parmi ces autres protagonistes, on retrouve par exemple des représentants qui proviennent des populations concernées et du milieu communautaire et coopératif. Notons par exemple des porte-parole provenant de tables de concertation ou encore d'entreprises sociales visant la réinsertion en emploi. Les acteurs du développement économique local proviennent aussi du milieu institutionnel. On retrouve entre autres dans cette catégorie les acteurs issus des établissements d'enseignement secondaire, professionnel et collégial et ceux oeuvrant au sein des centres locaux de santé et services sociaux (CLSC). Des acteurs provenant du milieu syndical sont également actifs dans ce secteur. Ils proviennent notamment des grandes centrales syndicales telles la CSN et la FTQ. Le milieu des affaires est évidemment présent parmi les acteurs impliqués dans le développement économique local. Tout comme les autres groupes, la composition de ce groupe est très diverse. Il y a entre autres des représentants de banques, de chambres de commerce, d'entreprises privées et

d'organismes professionnels. On retrouve aussi des représentants de regroupement d'acteurs privés comme des associations professionnelles.

Les grandes entreprises et les associations qu'elles forment détiennent bien souvent des ressources financières considérables, ce qui constitue un avantage considérable par rapport aux autres groupes dans les jeux d'influence qui s'observe également dans le secteur du développement économique local. Celles-ci viennent s'ajouter à d'autres avantages qu'elles possèdent souvent. On a qu'à penser aux vastes réseaux de relations sur lesquels ces associations peuvent compter. Les moyens des associations de professionnels ou de petites entreprises sont généralement beaucoup moins imposants, comme c'est le cas pour les syndicats. Ces derniers profitent cependant de l'importance de leurs effectifs pour faire des pressions sur l'État. Il existe donc au sein des acteurs du développement économique local une certaine hiérarchie quant à la capacité d'influence, ce que les décideurs ne peuvent ignorer (Bernard, 2000).

En somme, nous pouvons affirmer que les acteurs locaux qui entrent en relation dans le cadre des initiatives de développement économique local qui émergent à Montréal sont nombreux et proviennent de milieux répondant à des logiques diverses. Les motivations des élus, des fonctionnaires, des acteurs issus de la société civile et du secteur privé ne sont pas les mêmes. Bien que leurs logiques soient parfois divergentes, il n'en demeure pas moins que les acteurs locaux arrivent à se mobiliser, pour des périodes d'une durée variable selon le cas (le temps d'un projet, par exemple), autour d'une vision commune du développement local. Pour ce faire, ils font appel à des ressources propres à chacun. Cela dit, il s'avère également important de faire un survol de l'évolution historique des relations qu'ils entretiennent entre eux puisque le cadre de ces relations n'est pas statique. Bien au contraire, certaines réformes institutionnelles ont conduit à des modifications importantes de ces relations. C'est d'abord la mise en place d'un financement étatique plus soutenu pour

les CDÉC, en 1990, qui marque une intensification prononcée des relations. Par la suite, deux autres réformes institutionnelles suivront et viendront marquer à leur tour le secteur du développement économique local. Parmi les impacts notables de ces réformes, la place accrue que les élus ont été amenés à prendre.

1.2. L'évolution des relations CDÉC-élus-États depuis 1990

Les différentes réformes institutionnelles qui ont touché le secteur du développement économique local depuis 1990 ne se succèdent pas simplement l'une après l'autre. Elles ont plutôt tendance à se chevaucher et à s'entremêler, ce qui rend la situation complexe et la compréhension de leur impact sur le rôle des élus difficile. Après la période d'implantation des CDÉC, du milieu des années 1980 au début des années 1990, moment où les divers élus ont été peu impliqués formellement, deux de ces réformes ont été particulièrement marquantes. Il y a d'abord celle qui entoure la création, au niveau provincial, du ministère des Régions et la mise en place des centres locaux de développement qui débute en 1997 et qui s'étend jusqu'en 2004. Il y a ensuite la réorganisation municipale qui s'étend de 2000 à 2004 principalement et qui a mené à une décentralisation marquée vers les arrondissements. C'est à partir de 2004 que les effets conjoints de ces deux réformes se font réellement sentir en ce qui a trait à la relation qu'entretiennent les CDÉC et les élus.

En 1985, Jacques T. Godbout exprimait dans l'article « Les relations central-local ou le rendez-vous manqué » le souhait que la crise du modèle de croissance qui prive l'État de ressources allait entraîner la reconnaissance de l'existence, de la légitimité et de l'efficacité des multiples systèmes locaux. Il écrivait alors : « Sans ressource, l'État va devoir constater qu'il ne peut pas tout faire, et le local peut à nouveau prendre l'initiative et imposer ses solutions, redevenir un système actif qui négocie avec le central. » (Godbout, 1985 : 129). Un peu plus de 20 ans plus tard, force est de constater que malgré les réformes, l'évolution en ce sens demeure

mitigée si on regarde le cas du développement économique local et des CDÉC. Après la mise en place de plusieurs politiques et lois qui ont donné corps aux réformes mentionnées, l'État demeure fortement impliqué dans les initiatives de développement économique local et la marge de manœuvre d'organisations comme les CDÉC s'est plutôt atténuée avec le temps.

1.2.1. La mise en place du soutien étatique aux CDÉC (1990-1997)

C'est en 1990, entre la seconde et la troisième génération de CDÉC, que la Ville de Montréal rend publique sa politique d'appui au développement local en général et aux CDÉC en particulier. Proposée par le Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM), au pouvoir à l'époque, cette politique intitulée *Partenaires dans le développement économique des quartiers* exprime l'adhésion de cette formation politique à l'approche du développement économique local et définit la façon de s'y prendre au niveau municipal. On y parle entre autres de concertation, de promotion de la main-d'œuvre locale et de soutien à l'entrepreneuriat, le tout, sur la base du nouveau découpage territorial de la municipalité en neuf arrondissements.

Le plan d'action municipal qui prévoit un financement des CDÉC sur cinq ans constituera le cadre de référence du soutien offert par les deux autres paliers de gouvernement à ces dernières (Morin, 1994-1995). C'est en effet la même année qu'est signée une entente tripartite entre la Ville, le gouvernement du Québec et le gouvernement canadien pour allouer un financement quinquennal aux CDÉC en place ainsi qu'à celles issues de la troisième génération (pour un total de sept²⁵). Les CDÉC occupent désormais un rôle central puisqu'elles deviennent, selon le plan, le point de

²⁵ Chaque arrondissement montréalais compte sur une CDÉC à ce moment à l'exception de ceux d'Ahuntsic/Cartierville et Rivière-des-Prairies/Pointe-aux-Trembles qui ne sont pas considérés comme prioritaires par les autorités (Morin, 1994-1995).

rencontre où se concertent les différents acteurs du développement socio-économique des arrondissements de Montréal.

Comme le rappellent certains analystes, il s'agit du début d'une période caractérisée par l'éloignement du quartier, le territoire d'action original des groupes sociaux à l'origine des CDÉC (Bouchard, Lévesque et Saint-Pierre, 2005)²⁶. De fait, le nouveau protocole que propose par la suite la Ville de Montréal laisse beaucoup moins de marge de manœuvre aux CDÉC que ne le faisait celui signé précédemment avec l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ). Alors que l'OPDQ ne demandait aux CDÉC que la production d'un plan d'action et de deux rapports annuellement, la Ville exige le respect des territoires qu'elle a établis (les arrondissements), le droit de déléguer un observateur sur les conseils d'administration des CDÉC et un contrôle sur la production des plans d'action (Camus, 2002). L'évaluation des plans d'action et des rapports annuels des CDÉC est effectuée par le Comité d'harmonisation de Montréal (CHM) qui regroupe les bailleurs de fonds. À la fin de la période, soit en 1997, le comité était composé de douze membres parmi lesquels ne se trouvait toujours aucun élu²⁷.

Par ailleurs, en cette période débutant en 1990, le financement des CDÉC est toujours associé à une expérience-pilote du gouvernement du Québec pour intervenir dans les quartiers défavorisés et s'inscrit dans une stratégie de développement

²⁶ C'est en 1989 qu'a surgi pour la première fois l'idée que le territoire des CDÉC devrait englober plusieurs quartiers et s'étendre à l'échelle d'un arrondissement complet. C'est dans le rapport produit par le comité pour la relance économique et de l'emploi du sud-ouest de Montréal (CREESOM), un comité qui regroupait des représentants du monde du travail (public, privé, syndical et communautaire), qu'est suggéré que le champ d'action du PEP soit élargi à l'arrondissement (Joyal, 1997).

²⁷ Parmi les membres du CHM, deux provenaient de la Société québécoise de développement de la main d'œuvre (SQDM), trois de la Ville de Montréal, deux du Bureau fédéral de développement régional et un du milieu des affaires. À cela s'ajoutaient le directeur général de Montréal, un conseiller du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, le directeur du Conseil régional de développement de l'Île de Montréal et le sous-ministre du ministère de la Métropole (Camus, 2002 : 197).

régional (IFDEC, 1992). C'est l'OPDQ qui continue de financer les CDÉC par le biais du Fonds de développement régional dans le cadre de l'Entente-Canada-Québec. Il est alors prévu que les CDÉC auraient accès à vingt millions de dollars sur une période s'échelonnant jusqu'en 1995 (Bouchard, Lévesque et Saint-Pierre, 2005). Ce financement devait s'arrimer à celui de six millions de dollars que prévoyait la Ville de Montréal pour le développement des entreprises communautaires (Morin, 1994-1995).

Après avoir procédé à une longue évaluation du travail des CDÉC en 1994 et 1995, les bailleurs de fonds renouvellent à ce moment leur financement pour un autre terme de cinq ans (de 1995 à 2000). Néanmoins, l'adoption par le gouvernement du Québec de la *Politique de soutien au développement local et régional*, en 1997, viendra modifier passablement la dynamique des relations entre les CDÉC, l'État et les élus.

1.2.2. De la création des centres locaux de développement à l'émergence des arrondissements (1997-2003)

La réforme qu'entreprend le gouvernement du Québec en 1997 constitue une nouvelle tentative de décentralisation. Après une longue période où le local est surtout vu comme le « dernier échelon du central » ou encore comme un lieu d'intervention « composé non pas de communautés dynamiques et de citoyens actifs, mais de bénéficiaires, d'usagers, d'« affectés » par le système central »²⁸ (Godbout, 1985 : 126), le gouvernement provincial affirme vouloir conduire une nouvelle réforme de la relation central-local. Parmi les innovations liées à cette dernière, on retrouve le degré de mobilisation des paliers régional et local ainsi que la place accrue

²⁸ Le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) a constitué un modèle de ce type de relation central-local où le système local et ses habitants sont transformés en « variable » dans l'équation du développement définie par les planificateurs de Québec (Godbout, 1985b : 127)

faite aux élus au sein des organismes intermédiaires de développement économique local. À tout cela, s'ajoute en 2000 le début d'une importante réorganisation municipale qui aura également son impact sur la dynamique du secteur du développement économique local (voir Tableau 1.3).

TABLEAU 1.3
MESURES GOUVERNEMENTALES LIÉES À LA STRUCTURATION DU
SECTEUR DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL ET IMPACTS SUR
LES ÉLUS ET LES CDÉC, 1997-2003

Mesure gouvernementale	Année	Impact sur les élus et les CDÉC
Loi sur le ministère des Régions (projet de loi 171)	1997	<ul style="list-style-type: none"> • Encadrement du développement économique local par le ministère des Régions/ministère des Affaires municipales • Création des CLD et désignation des CDÉC comme mandataires du CLD de Montréal • Formation de comités des partenaires locaux (conseil d'administration élargi des CDÉC) au sein desquels siègent (avec droit de vote) les députés provinciaux, les conseillers municipaux et (sans droit de vote) la direction du CLE du territoire, un représentant du ministère des Affaires municipales et un commissaire local du service de développement économique de la Ville de Montréal
Loi portant sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions de Montréal, de Québec et de l'Outaouais (projet de loi 170)	2000	<ul style="list-style-type: none"> • Attribution d'une autorité politique aux arrondissements • Attribution de compétences aux arrondissements en matière de développement économique, social et communautaire
Loi modifiant la Loi sur le ministère des Régions (projet de loi 137)	2002	<ul style="list-style-type: none"> • Dissolution du CLD de Montréal et accréditation des CDÉC en tant que CLD • Abolition des comités des partenaires locaux et intégration des élus provinciaux (sans droit de vote) et municipaux (avec droit de vote) au conseil d'administration régulier des CDÉC
Contrat de ville de Montréal (2003-2007)	2003	<ul style="list-style-type: none"> • Structuration des priorités des Montréal en matière de développement économique, social et communautaire • Engagement de la Ville et du ministère des Affaires municipales à financer les CDÉC sur une base quinquennale • Acquisition d'une plus grande autonomie de gestion des élus locaux face au gouvernement provincial

1.2.2.1. La Loi sur le ministère des Régions (projet de loi 171 de 1997)

Le Projet de loi 171 (*Loi sur le ministère des Régions*), déposé à la fin de 1997 par le Ministre Chevrette, constitue l'un des premiers pas dans la mise en application de la *Politique de soutien au développement local et régional* déposée quelques mois

auparavant par le gouvernement du Québec. Cette politique visait la mobilisation des paliers locaux (MRC en région et quartier ou arrondissements dans les villes-centre²⁹), régionaux et nationaux afin d'améliorer les services et de les rendre plus accessibles à la population tout en les adaptant mieux aux besoins des collectivités locales (Camus, 2002). L'inscription du palier local et de la notion de développement local fait de cette politique une politique novatrice à cette époque (*idem.*). En ce qui concerne le projet de loi, comme l'indique son nom, il visait la création du ministère des Régions et déterminait les domaines d'action du Ministre ainsi que ses principaux pouvoirs et fonctions en matière de développement local et régional. Les quatre premiers articles du projet de loi font la nomenclature des responsabilités du Ministre (Voir encadré 1.1).

²⁹ Rappelons qu'à cette époque, dans le cas de Montréal, les arrondissements ne sont toujours que des territoires administratifs et n'ont donc aucune autorité politique.

ENCADRÉ 1.1

LA NOMENCLATURE DES RESPONSABILITÉS DU MINISTRE DES RÉGIONS (PROJET DE LOI 171)

ARTICLES

1. Le ministre des Régions a pour mission de susciter et de soutenir le développement local et régional, dans ses dimensions économique, sociale et culturelle, en favorisant sa prise en charge par les collectivités intéressées, dans le cadre d'un partenariat entre elles et l'État.

En particulier, il cherche à accroître l'efficacité des initiatives visant le développement local et régional en favorisant l'harmonisation, la simplification ainsi que l'accessibilité des services de soutien à l'entrepreneuriat.

Dans ses interventions, il prend en considération les spécificités locales et régionales ainsi que rurales et favorise la création d'emplois. Il agit en concertation avec les partenaires du milieu et facilite leur participation.

2. Le ministre élabore et propose au gouvernement des orientations et des politiques favorables au développement local et régional et supervise leur réalisation.

Il convient avec les ministères et organismes du gouvernement de modalités de collaboration pour faciliter l'élaboration et la réalisation de ces orientations et politiques.

3. Le ministre apporte, aux conditions qu'il détermine dans le cadre des orientations et politiques gouvernementales, un soutien financier ou technique à la réalisation d'actions visant le développement local et régional.

À cette fin, il est responsable, en concertation avec les instances locales et régionales reconnues, des sommes dont celles-ci peuvent disposer. Il administre en outre les autres sommes qui lui sont confiées afin d'assurer l'exécution de tout projet de développement local et régional.

4. Le ministre conseille le gouvernement, ses ministères et organismes sur toute question relative au développement local et régional.

Il assure la cohérence et l'harmonisation des actions gouvernementales et, à ce titre, il est associé à l'élaboration des mesures et des décisions ministérielles concernant le développement local et régional et donne son avis lorsqu'il le juge opportun.

Il obtient des ministères et organismes du gouvernement les renseignements nécessaires à l'exercice de ses responsabilités.

Le projet de loi 171 a également eu un impact notable dans le secteur du développement local en venant donner une assise juridique aux centres locaux de développement (CLD). En tant que corporations à but non lucratif, les CLD se voient définir un mandat en quatre points qui sont précisés à l'article 13 (voir encadré 1.2).

ENCADRÉ 1.2
LE MANDAT DES CENTRES LOCAUX DE DÉVELOPPEMENT (PROJET DE LOI 171)

13. Chaque centre local de développement a principalement pour mandat :

1° de regrouper ou de coordonner les différents services d'aide à l'entrepreneuriat et d'assurer le financement de ces services ;

2° d'élaborer un plan d'action local pour l'économie et l'emploi en tenant compte, notamment, du plan stratégique établi par le conseil régional de développement de son territoire ainsi que de l'entente-cadre à laquelle ce dernier est parti, et de veiller à la réalisation d'un tel plan ;

3° d'élaborer, en tenant compte des orientations, stratégies et objectifs nationaux et régionaux, une stratégie en matière de développement de l'entrepreneuriat, y compris l'entrepreneuriat de l'économie sociale ;

4° d'agir en tant que comité consultatif auprès du centre local d'emploi de son territoire. Il exécute, sur autorisation du ministre, tout autre mandat provenant des ministères et organismes du gouvernement concernés par le développement local.

À la lecture de ces articles, on constate que les CLD sont inspirés à la fois du modèle des CDÉC et de celui des Corporations de développement économique (CDE) (Bouchard, Levesque et Saint-Pierre, 2005). Du modèle CDÉC, on retient l'idée de développer des initiatives dans le secteur de l'économie sociale. On adopte aussi l'idée d'une gouvernance qui mobilise plusieurs types d'acteurs sociaux qu'on retrouve au sein des collèges électoraux et qui sont désignés par les gens du milieu. Dans la continuité, un collège supplémentaire est d'ailleurs créé pour les élus au sein des CDÉC. La préoccupation des CDÉC pour la formation est également prise en compte. On décide en effet de faire passer celle-ci par le mandat de comité consultatif de programme administré par l'État (via les centres locaux d'emploi) qui est accordé aux membres du conseil d'administration des CLD. Du modèle des corporations de développement économique, dont la gouvernance relève exclusivement des élus municipaux, le gouvernement conserve principalement l'idée d'offrir des services et des infrastructures physiques sur le territoire local aux PME (Bouchard, Lévesque et Saint-Pierre, 2005 : 13).

Parmi les CLD mis sur pied, on retrouve celui de Montréal dont la constitution marque un pas de plus dans l'institutionnalisation des CDÉC. En effet, à la suite d'une entente qu'elles signent avec le gouvernement, les sept CDÉC existantes sur le territoire de l'ancienne Ville de Montréal deviennent mandataires de ce CLD. Elles deviennent donc, tout comme les deux sociétés de développement économique de l'île, responsables de la mise en œuvre des mandats CLD dans leur arrondissement respectif (Silvestro, 2001 ; Fontan *et al.*, 2003). Étant accompagné d'un financement récurant qui provient majoritairement du ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM)³⁰ et, dans une moindre mesure, de la Ville de Montréal, le mandat CLD est plutôt bien accepté par les CDÉC (Silvestro, 2001). Il faut néanmoins attendre 1998 pour les voir signer l'entente avec le gouvernement provincial. Par ailleurs, celui-ci leur permet de conserver leur statut de CDÉC et le mandat qui les caractérise (Camus et Malo, 2003). À cela s'ajoute le fait que le CLD de Montréal est plutôt virtuel en ce sens qu'il ne rend aucun service directement, puisque cela est laissé aux mandataires. De plus, son conseil d'administration ne se réunit qu'environ trois fois par année et la permanence du secrétariat est assurée par la Ville de Montréal (Camus, 2002). Il s'agit là d'une stratégie adoptée afin que les CDÉC puissent conserver le financement fédéral qui ne pouvait être accordé à des CLD.

En ce qui concerne la gouvernance interne des CLD, le projet de loi indique qu'ils seront gouvernés par un conseil d'administration dont la composition est précisée à l'article 10 (voir encadré 1.3).

³⁰ Dans le cas de Montréal, contrairement au reste du Québec, c'est le ministère des Affaires municipales et de la Métropole qui assume les responsabilités qui sont dévolues au ministère des Régions par le projet de loi 171. C'est donc ce ministère qui voit à la mise en place du CLD de Montréal.

ENCADRÉ 1.3
LA COMPOSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
(PROJET DE LOI 171)

10. Le conseil d'administration d'un centre local de développement est composé de membres représentatifs des divers milieux présents dans la collectivité à desservir, notamment du milieu des affaires, tant du secteur industriel, manufacturier que commercial, du milieu des travailleurs, y compris les syndicats, ainsi que des milieux agricole, municipal, coopératif, communautaire et institutionnel.

Sont également membres du conseil d'administration, mais sans y avoir droit de vote, les personnes suivantes :

1° le responsable du centre local ;

2° le sous-ministre adjoint de la région concernée du ministère des Régions ou son représentant ;

3° le directeur d'un centre local d'emploi.

Le député de l'Assemblée nationale de toute circonscription sur le territoire de laquelle le centre local a compétence a le droit de participer, sans droit de vote, aux différentes instances.

Aucun des milieux représentés au sein du conseil d'administration ne peut en constituer la majorité, ni détenir un nombre de sièges qui n'assure pas un équilibre adéquat entre eux, selon les besoins de la collectivité concernée. Chaque membre n'a droit qu'à une seule voix. Le cas échéant, ces mêmes règles s'appliquent au comité exécutif.

Les membres sont respectivement désignés par les gens du milieu dont ils sont issus et qu'ils représentent.

Dans le cas des CDÉC, le gouvernement exige plutôt la formation d'un Comité des partenaires locaux qui est en fait un conseil d'administration élargi qui siège deux à quatre fois par année (Camus et Malo, 2003). Il s'agit là d'une des transformations principales que subissent les CDÉC avec cette nouvelle loi. Ce comité est constitué, en plus des membres réguliers du conseil d'administration, d'élus municipaux et provinciaux présents dans l'arrondissement (qui ont le droit de vote) ainsi que de la direction du CLE du territoire, du représentant du ministère des Affaires municipales et de la Métropole ainsi que du commissaire local du service de développement économique de la Ville de Montréal (qui n'ont pas le droit de vote). Ce comité doit à la fois agir comme comité consultatif du centre local d'emploi de son territoire et veiller à l'exécution des mandats que lui délègue le CLD de Montréal. Il doit

également définir les orientations et approuver les projets admissibles à différents fonds liés au développement économique local. La principale conséquence de son instauration est de donner une voie plus importante à l'État, à la fois par le biais des fonctionnaires et des élus.

Comme le notent Camus et Malo (2003), le plus grand changement qu'a apporté cette réforme pour les CDÉC est sans doute la modification de la nature du lien qui les unit à l'État. Ces auteurs indiquent à ce propos :

De la confiance et de la distance qui présidaient au rapport entre l'État et les CDÉC avant l'arrivée du mandat CLD, permettant une large part d'ajustements mutuels, on passe maintenant à une entente de gestion détaillée et à une codification de la relation en des termes contractuels (Camus et Malo, 2003).

Ainsi, le rapprochement des liens avec l'État mène à une uniformisation des services offerts par les instances de développement local. On se dirige davantage vers une « gouvernance étatique ou hiérarchique »³¹ (Camus et Malo, 2003 : 83) où le gouvernement québécois se pose comme le principal bailleur de fonds des CDÉC. Cette dynamique continue d'évoluer au tournant des années 2000 alors que le gouvernement en place au Québec se fait l'instigateur d'une vaste réorganisation municipale.

1.2.2.2. La Loi portant sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais (projet de loi 170 de 2000)

C'est en 2000 que le gouvernement du Parti québécois lance une série de réformes audacieuses visant la réorganisation du monde municipal à la grandeur de la

³¹ Cette gouvernance dite hiérarchique est caractérisée par une répartition inégale du pouvoir en faveur de l'État qui peut recourir à la coercition pour imposer ses règles. Elle est également caractérisée par des arrangements institutionnels qui ne sont plus basés sur la confiance, mais sur l'obligation et le respect de normes et la possibilité de sanction (Camus et Malo, 2003 : 83).

province. Présentée dans un Livre blanc intitulé *Changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens* (Gouvernement du Québec, 2000), cette réforme que pilote le ministère des Affaires municipales et de la Métropole que dirige Louise Harel est constituée de quatre grands segments : la création de communautés métropolitaines à Montréal de même qu'à Québec, la fusion des municipalités locales, la création d'arrondissements dans les grandes villes et le renforcement des municipalités régionales de comté (Rivard *et al.*, 2005).

Les impacts qu'a eus cette réorganisation municipale sur le développement économique local dans les arrondissements montréalais sont déterminants. En effet, l'importance qu'a pris la Ville de Montréal dans le secteur du développement économique local au cours des années 1990 fait en sorte que les modifications apportées à sa structure et à ses compétences affectent directement la dynamique de ce secteur, notamment sur le plan des relations entre les élus locaux et les CDÉC.

La *Loi portant sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, Québec et de l'Outaouais* (projet de loi 170) a été particulièrement influente dans les grandes agglomérations puisque c'est elle qui mène à la fusion forcée de municipalités locales³². De plus, c'est elle qui contient les nouvelles chartes des villes fusionnées et qui définit le partage des responsabilités entre les administrations centrales et leurs arrondissements. La création d'arrondissements est vue par le gouvernement comme une manière de reconstituer la vie démocratique au niveau municipal (Collin et Robertson, 2003 : 815, cité dans Rivard *et al.*, 2005). Ceux-ci sont dirigés par un conseil élu, ce qui est un changement notable à Montréal où les arrondissements relevaient davantage du découpage

³² C'est la *Loi modifiant la Loi sur l'organisation territoriale municipale* (projet de loi 124) qui lance véritablement le processus de fusion municipale puisque le projet de loi 170 ne concerne que les grandes agglomérations de la Province de Québec. C'est par la *Loi modifiant la Loi sur l'organisation territoriale municipale* que le gouvernement se donne le pouvoir de procéder aux regroupements municipaux qu'il juge à propos (Rivard *et al.*, 2005).

administratif. C'est donc à partir de ce moment que les arrondissements se voient attribuer une autorité politique ainsi que des compétences en matière de service de proximité, de développement économique local, de développement social et de développement communautaire. Il s'agit là d'un élargissement considérable de leur marge de manœuvre. En fait, comme le notent Jouve et Latendresse (2003 : B3), « pour la première fois de l'histoire de la municipalité de Montréal, les arrondissements sont devenus des instances de gouvernance territoriale gérées par des élus et dotées d'un budget, de personnels et de certains pouvoirs ».

Sur le plan du développement local, le principal apport de la *Loi portant sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* a été d'accorder à la Ville de Montréal des compétences, obligations et pouvoirs particuliers, entre autres, dans le domaine du développement communautaire, économique et social (article 87).

L'article 91 (voir encadré 1.4), pour sa part, explique plus en détail les responsabilités de la Ville de Montréal à l'égard du développement local :

ENCADRÉ 1.4

LES RESPONSABILITÉS DE LA NOUVELLE VILLE DE MONTRÉAL EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL (PROJET DE LOI 170)

91. La ville doit élaborer un plan relatif au développement de son territoire. Ce plan prévoit notamment les objectifs poursuivis par la ville en matière de développement communautaire, économique et social ainsi que des règles relatives au soutien financier qu'un conseil d'arrondissement peut accorder à un organisme qui exerce ses activités dans l'arrondissement et qui a pour mission le développement économique local, communautaire ou social.

Ainsi, la nouvelle Ville de Montréal se voit confier l'élaboration des règles relatives au soutien financier des organismes de développement économique et communautaire par les arrondissements. Cependant, comme nous le verrons plus loin,

le Projet de loi 33 qui sera adopté quelques années plus tard viendra changer la donne en permettant une plus grande décentralisation des pouvoirs vers les arrondissements.

Outre la *Loi portant sur la réforme de l'organisation territoriale municipale*, et la *Loi sur la communauté métropolitaine de Montréal* (projet de loi 134 de 2002) qui vise la mise sur pied de l'institution du même nom³³ et qui concerne l'élaboration de stratégie de développement économique à l'échelle métropolitaine, l'établissement du Contrat de ville constitue sans doute l'un des éléments les plus importants de la réforme municipale menée par le Parti québécois. Établi en 2003, le Contrat de ville a été précédé d'un an par une réforme de la *Loi sur le ministère des Régions* qui introduisait ledit contrat et qui a également eu d'autres impacts sur les CDÉC.

1.2.2.3. La Loi modifiant la Loi sur le ministère des régions (projet de loi 137 de 2002)

La formule du CLD unique qui couvre l'ensemble de la Ville de Montréal sera en vigueur jusqu'à l'adoption du Projet de loi 137 (*Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*). Celui-ci est adopté à la fin de l'année 2002, tout juste avant les élections provinciales d'avril 2003. Selon ce projet de loi (article 72) qui modifie, entre autres, la *Loi sur le ministère des Régions*, la Ville de Montréal peut désormais être desservie par plus d'un CLD. C'est à ce moment que les CDÉC deviennent non plus « mandataires du CLD de Montréal », mais plutôt « accréditées CLD » pour l'arrondissement correspondant. Concrètement, cela se

³³ La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) exerce ses compétences depuis le 1^{er} janvier 2001 sur le territoire de 64 municipalités. En plus de certaines compétences héritées de l'ancienne Communauté urbaine de Montréal, cette institution s'en voit attribuer de nouvelles, ce qui fait d'elle une institution de première importance pour les Montréalais. Sont touchés par cette réforme le développement économique, artistique et culturel, le logement social, les équipements, les infrastructures, les services et les activités à caractère métropolitain, le transport en commun et le réseau artériel métropolitain, la planification de la gestion des matières résiduelles, l'assainissement de l'atmosphère et des eaux (Jouve et Latendresse, 2003).

traduit par l'abolition du comité des partenaires locaux et l'intégration des acteurs y siégeant au conseil d'administration régulier des CDÉC. Cela implique donc que les CDÉC doivent faire une place aux élus municipaux au sein même de leur conseil d'administration. Le tout sera confirmé par le Contrat de ville dont le principe est introduit par le projet de loi 137 (article 117) et qui sera adopté l'année suivante.

1.2.2.4. Le Contrat de Ville de Montréal, 2003-2007

Le Contrat de ville adopté en mars 2003 constitue une nouveauté dans l'organisation municipale. Il s'agit par contre d'une nouveauté d'un tout autre type que ce qui a été vu précédemment puisqu'elle ne vient pas modifier les structures en place (Rivard *et al.*, 2005). À l'origine, le gouvernement prévoyait que les huit grandes villes du Québec signeraient chacune son contrat. Le changement de gouvernement a cependant coupé court à cette initiative et seulement Montréal a bénéficié de cette mesure alors que son contrat était signé en 2003 (*idem.*).

Inspiré du modèle français, le Contrat de ville élaboré au Québec vise un renouvellement du partenariat entre le gouvernement et la Ville de Montréal. Le document réunit les objectifs à remplir non seulement pour la Ville, mais pour tous les ministères avec lesquels celle-ci œuvre. On y trouve ensuite les engagements qui y sont liés. Le Contrat vient donc structurer les priorités de développement de Montréal en matière d'habitation, de revitalisation urbaine, de renouvellement des infrastructures, de transport routier et collectif, de développement social, communautaire et économique et de dynamisme culturel. En ce qui concerne le développement économique local plus précisément, on y retrouve l'engagement du ministère des Affaires municipales et de la Métropole ainsi que de la Ville (au nom de ses arrondissements) à financer les CDÉC sur une base quinquennale comme cela est stipulé à l'article 12 de la *Loi sur le ministère des Régions*. En retour de ce soutien,

les CDÉC se doivent entre autres d'intégrer les élus municipaux au sein de leur conseil d'administration (*Contrat de Ville*, 2003 : 37).

Pour les élus locaux, ce contrat représente non seulement un engagement écrit et la promesse d'une plus grande autonomie de gestion de la part du gouvernement provincial, mais aussi la confirmation de pouvoir compter sur des budgets importants ce qui n'est pas négligeable dans un contexte financier très tendu au niveau municipal (Rivard *et al.*, 2005).

Le Contrat de ville va marquer le dernier apport du gouvernement péquiste à la réforme municipale. L'arrivée en scène du gouvernement libéral en avril 2003 va changer la donne sur bien des plans puisque celui-ci n'est pas prêt à s'engager aussi fermement auprès des villes. Les CDÉC devront d'ailleurs lutter pour que soit respecté le Contrat. Le changement de gouvernement va entre autres paver la voie aux projets de loi 9, 33 et 34 qui découlent d'engagements électoraux pris par le Parti libéral du Québec envers les citoyens mécontents du processus de fusion municipale, lors des élections de 2003.

1.2.3. L'intensification des liens entre les CDÉC, les arrondissements et les élus locaux (2003-2006)

Déjà renforcés en 2002 par la *Loi sur le ministère des Régions*, les liens unissant les arrondissements et les CDÉC oeuvrant sur le territoire montréalais s'intensifient considérablement à partir de 2003 avec l'adoption de trois nouveaux projets de loi par le nouveau gouvernement libéral dans la foulée de la réorganisation municipale (voir Tableau 1.4). La réforme Fournier (du nom du Ministre des Affaires municipales) constitue une seconde phase de la réorganisation municipale. Elle traduit bien la vision du nouveau gouvernement en matière de développement : moins

d'interventionnisme gouvernemental et renforcement des pouvoirs des élus municipaux dans les instances régionales et locales (Belley, 2005).

TABLEAU 1.4
MESURES GOUVERNEMENTALES LIÉES À LA STRUCTURATION DU
SECTEUR DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL ET IMPACTS
SUR LES ÉLUS ET LES CDÉC, 2003-2006

Mesure	Année	Impact sur les élus et les CDÉC
Loi sur le ministère du Développement économique et des Régions et de la Recherche (projet de loi 34)	2003	<ul style="list-style-type: none"> • Transfert des responsabilités en matière de développement économique local du ministère des Affaires municipales à la Ville (planification et reddition de comptes) • Désignation des élus municipaux comme principaux interlocuteurs en matière de développement économique local • Modification de la loi relativement à la constitution des conseils d'administration des CLD (les divers représentants de la société civile n'y sont plus spécifiés) • Attribution à la municipalité du pouvoir de constituer un ou des CLD ou de confier les mandats CLD à un organisme existant sur son territoire • Substitution des Conseils régionaux de développement au profit des Conférences régionales des élus qui veilleront à la coordination des initiatives de développement au niveau régional et à l'évaluation des organismes de développement oeuvrant au niveau local
Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités (projet de loi 9)	2003	<ul style="list-style-type: none"> • Démembrement de la Ville de Montréal telle que constituée après la fusion • Institution des maires d'arrondissement (qui remplacent les présidents) élus au suffrage universel • Attribution aux arrondissements des compétences relatives au soutien financier des organismes de développement économique local
Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal (projet de loi 33)	2003	<ul style="list-style-type: none"> • Institution du développement économique local en tant que compétence commune Ville/arrondissement
Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations (projet de loi 75)	2004	<ul style="list-style-type: none"> • Création du Conseil d'agglomération qui se voit accorder le pouvoir de désigner le nombre de CLD actifs sur le territoire de l'Île de Montréal ainsi que le découpage de leur territoire respectif.

1.2.3.1. La loi sur le ministère du Développement économique et des Régions et de la Recherche (projet de loi 34 de 2003)

Les répercussions qu'a entraînées l'adoption du projet de loi 34, tant sur le secteur du développement local que sur les réseaux de gouvernances qui lui sont liés, sont majeures. Certains auteurs (voir Fontan *et al.*, 2003) ont entre autres mentionné que les CDÉC étaient entrées dans une quatrième phase d'institutionnalisation à la suite de l'adoption de ce projet de loi.

L'un des principaux changements que veut apporter le gouvernement par ce projet de loi par rapport à ce qui a cours depuis l'adoption de la *Loi sur le ministère des Régions* est de confier principalement aux élus municipaux la responsabilité du développement économique local. C'est principalement en faisant des élus plus que de simples participants au sein des CLD du Québec, mais bien les responsables principaux que le gouvernement entend prendre ce qui constitue un tournant majeur dans ce secteur. Auparavant, cette responsabilité était dévolue tant aux élus qu'aux membres de la société civile. Dans les faits, il est possible de constater que cet objectif n'a été que partiellement atteint. En effet, à Montréal, une vive lutte de la part des CDÉC, unifiées sous la bannière de l'Inter-CDÉC, a permis à ces dernières de conserver leur mode de gouvernance interne et la capacité de nommer leur propre conseil d'administration. Dans les autres CLD du Québec, une enquête réalisée en 2005 par l'Association des CLD du Québec permet de constater que 23% des 119 CLD en opération ont un conseil d'administration composé en majorité d'élus municipaux; 69% sont dotés d'un conseil d'administration où siègent une majorité de non-élus; et 8% sont pourvus d'un conseil d'administration où il y a parité entre les deux groupes (Morin, 2006 : 47).

Malgré les concessions faites par le gouvernement aux CDÉC, celles-ci doivent néanmoins, en vertu de l'article 94, composer un conseil d'administration conforme à la loi, tout comme le font les CLD (Voir encadré 1.5). On retrouve à cet égard un

changement notable par rapport à la formulation qu'on retrouvait dans la *Loi sur le ministère des Régions*. En effet, les représentants de la société civile, soit ceux du milieu des travailleurs (syndicats), ceux du milieu communautaire, coopératif et institutionnel ainsi que les représentants des résidants n'y sont plus inscrits spécifiquement. Le principal impact de ce changement est de renforcer le contrôle du gouvernement (par le biais de ses parties prenantes) sur le conseil d'administration des CDÉC (Camus et Malo, 2003). Dans la formule en vigueur avant l'adoption du projet de loi 34, on s'assurait la participation de l'ensemble des acteurs locaux. Lors de la création des CLD, en 1997, une clause spécifique stipulait également qu'aucun groupe ne pouvait être majoritaire. Cette clause visait à ne pas donner le pouvoir à un groupe en particulier (Le Devoir, 8 mai 2004). Désormais, le travail en collaboration avec les élus, en vigueur dès l'origine, s'impose plus que jamais de sorte que certains auteurs parlent même d'une période de « politisation du secteur du développement local » (Camus, 2007)³⁴.

³⁴ Propos tenus lors d'une communication faite à l'occasion du 9^e colloque des étudiants-ES de cycles supérieurs du CRISES tenu à l'Université du Québec à Montréal le 16 mars 2007.

ENCADRÉ 1.5
LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DES CENTRES LOCAUX DE
DÉVELOPPEMENT (PROJET DE LOI 34)

94. La municipalité régionale de comté désigne les membres du conseil d'administration d'un centre local de développement qu'elle constitue. Dans le cas d'un organisme existant, celui-ci doit avoir apporté les modifications requises, le cas échéant, à la composition de son conseil d'administration et au droit de vote afin de les rendre conformes aux dispositions du deuxième et du troisième alinéa.

Le conseil d'administration d'un centre local de développement comprend des élus municipaux, des personnes issues notamment du milieu des affaires et de l'économie sociale ainsi que, sans droit de vote, le député de l'Assemblée nationale de toute circonscription sur le territoire de laquelle le centre local de développement a compétence. Le conseil comprend également, sans droit de vote, les personnes suivantes :

- 1° le responsable du centre local de développement ;
- 2° le directeur d'un centre local d'emploi.

Droit de vote.

Chaque membre ayant droit de vote n'a droit qu'à une voix.

Cette dévolution de nouveaux pouvoirs en matière de développement économique local aux élus municipaux s'inscrit dans le cadre plus large du transfert des responsabilités relatives à ce secteur du palier provincial vers le palier municipal qu'instaure le projet de loi 34 (article 90). Historiquement, les CLD ont toujours relevé du ministère des Affaires municipales dans le cas des grandes agglomérations et du Ministère des régions dans les autres cas. Il s'agissait des ministères qui fournissaient le financement (sur une période de cinq ans) pour le développement local et le soutien à l'entrepreneuriat. Une fois le projet de loi 34 adopté, dans le cas de Montréal, c'est la ville centrale qui prend la relève et c'est donc à elle que doivent rendre des comptes les CDÉC en soumettant leurs rapports d'activités et leurs états de compte à une fréquence prescrite. Ainsi, c'est aux élus des municipalités que l'on confie l'administration des budgets dédiés au développement économique local. Comme nous le verrons plus loin, le projet de loi 33 pousse encore plus loin ce

processus de décentralisation en accordant aux arrondissements de la Ville de Montréal (et du coup, aux élus de ce palier) plusieurs des responsabilités relatives au développement économique local de sorte qu'ils deviennent les bailleurs de fonds des CDÉC. Ils obtiennent des pouvoirs qu'ils ne possédaient pas auparavant lorsque c'était la Ville de Montréal qui administrait les budgets.

À ces pouvoirs s'ajoute celui que la loi accorde aux municipalités de constituer un ou des centres locaux de développement (municipalisation de la mission CLD) ou encore de confier les mandats CLD à un organisme existant (article 91). Cela signifie concrètement qu'une CDÉC pourrait éventuellement se voir retirer son titre de CLD par les autorités de l'arrondissement. Néanmoins, après un intense lobbying auprès des autorités, les dirigeants des CDÉC ont obtenu du gouvernement provincial le respect du Contrat de ville assurant aux CDÉC d'être reconnues comme CLD pour leur arrondissement. Aucune garantie n'a toutefois été donnée pour la période se situant après l'échéance du contrat, soit à la fin de 2007.

On comprend mieux l'esprit qui anime les orientations gouvernementales que présente le projet de loi 34 lorsqu'on constate que c'est aussi par le biais de cette dernière qu'ont été mises sur pied les conférences régionales des élus dans les différentes régions administratives. Ces nouvelles institutions de concertation au niveau régional remplacent les anciens conseils régionaux de développement (CRD) et deviennent les interlocuteurs privilégiés du gouvernement en matière de développement régional. En plus de leur mandat de concertation, les CRÉ sont tenues de procéder à l'évaluation des organismes de planification et de développement au palier local et régional dont le financement provient du gouvernement. Leur principale caractéristique est d'être dirigées par un conseil d'administration composé des maires des municipalités comptant 5000 habitants et des préfets de MRC. Ceux-ci peuvent, s'ils le désirent, s'adjoindre, avec ou sans droit de vote, jusqu'à un tiers de membres issus des milieux socio-économiques. Cela constitue une différence

marquée avec les CRD dont le conseil d'administration était formé des forces vives du milieu, ce qui incluait un nombre beaucoup plus grand d'acteurs de la société civile (Rivard *et al.*, 2005). Selon certains, le projet de loi 34 tend à rompre avec le modèle québécois de concertation basé sur la participation de la société civile (Favreau, 2004).

En somme, avec le projet de loi 34, les CRD (malgré le changement de nom) et les CLD ne disparaissent pas tout à fait comme forme de concertation et de partenariat pluripartiste comme l'avancent certains auteurs (Lévesque, 2004 : 13) puisque la société civile y reste tout de même présente. Néanmoins, la place qu'on lui fait se trouve réduite de façon marquée. Ce sont les élus, qu'on veut responsabiliser davantage en matière de développement régional et local qui en profitent, ce qui ne va pas sans susciter un vif débat au sujet de la participation de la société civile au sein des instances de développement (Morin, 2006 : 48). C'est donc maintenant une formule qui repose essentiellement sur un partenariat public privé (PPP), et ce, même si les CRÉ peuvent accueillir un tiers des représentants de la société civile³⁵. Le problème est que ces représentants sont nommés. Il s'agit là d'un changement d'orientation significatif. Néanmoins, les modifications apportées au secteur du développement local ne s'arrêtent pas là puisque le gouvernement du Parti libéral du Québec s'est engagé, au cours de la campagne électorale de 2003, à revoir le processus de fusion municipale tout juste complété. De plus, le projet de loi 34 ne saurait être parfaitement compris sans la prise en compte du projet de loi 33 qui promet le contrôle des CLD et de leur budget aux arrondissements et du projet de loi 9 qui menace les anciennes municipalités voulant défusionner de perdre ce contrôle.

³⁵ Le terme « élu » dans une CRÉ désigne d'abord les élus municipaux et la société civile, les Chambres de commerce et les associations d'entrepreneurs.

1.2.3.2. La Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités (projet de loi 9 de 2003) et la Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal (projet de loi 33 de 2003)

Les projets de loi 33 et 9 sont perçus par certains comme étant respectivement la carotte et le bâton dans le processus de fusion/défusion qui a marqué la Ville de Montréal (Le Devoir, 12 novembre 2004). Le projet de loi 9 est celui qui permet de mettre en branle le processus de défusion (c'est pourquoi on l'appelle la Loi sur les défusions), ce qui constitue le résultat direct de promesses faites lors de la campagne électorale provinciale ayant eu lieu plus tôt en 2003. Il expose les cadres du processus référendaire lié au « démembrement » (terme employé dans le projet de loi 9) et accorde du même souffle aux citoyens la possibilité de se prononcer sur la reconstitution de leur ancienne municipalité et donc, son retrait de la nouvelle Ville de Montréal créée par l'adoption du projet de loi 170. Il est cependant inscrit dans ce projet de loi que les municipalités reconstituées ne retrouveraient pas l'intégralité des compétences qu'elles exerçaient auparavant. En effet, dans le cas de Montréal, elles n'auraient guère plus de responsabilités que les arrondissements (Rivard, Tomas et Collin, 2004 : 17). C'est aussi ce projet de loi qui détermine les compétences qui relèveront de l'agglomération advenant la défusion de certaines municipalités³⁶.

Le projet de loi 33, pour sa part, est à la base d'un mouvement de décentralisation. Elle accorde aux arrondissements de la Ville de Montréal d'importants pouvoirs qui étaient autrefois du ressort de la ville centrale. En ce qui concerne le développement local plus précisément, le Conseil d'arrondissement se voit accorder, entre autres compétences, le soutien financier aux organismes de développement économique local, communautaire et social. Le développement économique local devient ainsi une compétence commune Ville/arrondissements, la première ébauchant les plans (en vertu de la Charte de la Ville, article 91) et les

³⁶ Sur l'Île de Montréal, une fois le référendum tenu, ce sont quinze des vingt-huit municipalités qui ont choisi la défusion.

seconds administrant le budget qui y est lié (en vertu du projet de loi 9 qui remet ce droit aux arrondissements). Le projet de loi 9 est également celui qui institue le poste de maire d'arrondissement (élu au suffrage universel) qui vient se substituer à l'ancien poste de président d'arrondissement qui était nommé parmi les conseillers municipaux de l'arrondissement. Du coup, voit le jour un poste d'élu pour lequel l'ensemble du territoire de l'arrondissement possède maintenant, tout comme pour les dirigeants des CDÉC, une résonance particulière. Il en est le premier magistrat et possède les pleins pouvoirs, incluant celui, par l'intermédiaire du conseil d'arrondissement, de gérer le personnel (engagement et congédiement des fonctionnaires et employés affectés à l'arrondissement).

Tout bien considéré, en ce qui concerne le développement économique local, on retiendra que ces trois projets de loi ont surtout eu pour effet d'accorder un nombre inégalé de compétences aux arrondissements qui constituent maintenant des lieux de pouvoir incontournables dans l'espace local. Les rapports politiques et administratifs entre le palier urbain et celui de proximité s'en trouvent considérablement modifiés et complexifiés. La mise sur pied du Conseil d'agglomération, des suites de la défusion, participe également à cette complexification des relations au niveau local en général et dans le secteur du développement économique local en particulier.

1.2.3.3. La Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations (projet de loi 75 de 2004)

Introduit dans le projet de loi 9, le Conseil d'agglomération, un organe décisionnel qui regroupe les villes fusionnées et les municipalités reconstituées de l'Île de Montréal³⁷, prend réellement forme par le biais du projet de loi 75. Celui-ci

³⁷ Les municipalités reconstituées ont très peu de poids au sein de conseil d'agglomération par rapport à la ville-centre. En effet, Montréal compte 87% des voix alors que les 15 autres villes se partagent le reste (les proportions sont basées sur la population). L'insatisfaction des

accorde certaines compétences d'ordre municipal à cette nouvelle institution, notamment en matière de développement économique. Il est en effet inscrit que les CLD font partie des matières intéressant l'ensemble formé par les municipalités liées (article 19). Concrètement, cela signifie qu'il est maintenant du ressort du conseil d'agglomération (fortement influencé par la Ville de Montréal) de déterminer le nombre de CLD actifs sur le territoire ainsi que le découpage de leur territoire respectif. Outre son implication dans les décisions relatives aux CLD, le conseil d'agglomération s'intéresse à la promotion économique, à l'information touristique, aux parcs industriels, aux subventions et crédits de taxes aux entreprises, aux centres de congrès, aux ports et aux aéroports (Le Devoir, 29 novembre 2003). Avec cette nouvelle institution, on se retrouve avec un acteur de plus dans le secteur du développement local alors qu'on en compte déjà un grand nombre.

Les changements qui ont eu lieu dans le monde municipal ont été à la fois nombreux et d'une envergure considérable, ce qui a eu pour effet d'instaurer une incertitude à l'endroit de certaines infrastructures. Cela ne facilite en rien le travail des élus et des fonctionnaires municipaux puisqu'ils se doivent de composer avec une réalité en constant changement (Rivard *et al.*, 2005). Pourtant, selon Lévesque (2004), en ce qui concerne les nouvelles gouvernances régionales et locales, le gouvernement libéral a surtout cherché par cette réforme à favoriser le secteur privé, mais aussi les élus. Il mentionne à ce sujet :

La seule décentralisation des responsabilités, des budgets et des outils de développement régional et local vers les MRC et les municipalités aurait pu s'inscrire dans le modèle précédent, si une telle décentralisation avait cherché à renforcer également la concertation et le partenariat entre les diverses parties prenantes au développement régional et local. L'objectif du gouvernement libéral semble plutôt de

maires des villes reconstituées à cet égard à entraîné beaucoup de ratés dans le fonctionnement de cette nouvelle institution. La dernière solution proposée par le gouvernement à ce jour a été de constituer un Secrétariat d'agglomération qui viendrait s'arrimer au Conseil auquel il transmettrait des avis et des recommandations (Le Devoir, 22 juin 2007 : A1).

s'en remettre exclusivement aux élus et à travers eux au secteur privé (le PPP : partenariat public privé) (Lévesque, 2004 : 12).

Cette réduction de la place accordée à la société civile influence inévitablement la relation qu'entretiennent les CDÉC et les autorités gouvernementales et municipales.

1.2.4. Les relations CDÉC-élus à la lumière des réformes institutionnelles

Comme il a été permis de le voir, les différentes réformes institutionnelles qui ont touché le secteur du développement économique local et l'organisation municipale ont fait en sorte que les CDÉC ont connu plusieurs phases d'institutionnalisation depuis leur création (Fontan *et al.*, 2003). Ultimement, cela s'est traduit par une obligation pour ces organismes de développement économique local de faire plus de place aux objectifs de développement établis par les bailleurs de fonds (paliers municipal, provincial et fédéral). Cette évolution a également favorisé l'intensification de leurs interactions avec les élus. Comme l'indique Morin (2006), ailleurs qu'à Montréal, les élus reprennent le contrôle du conseil d'administration dans plusieurs CLD de la province, comme c'était le cas dans les corporations de développement économique à l'époque. Les autres acteurs peuvent être co-optés, mais au bon vouloir des élus. Toutefois, dans le cas de Montréal, cela est moins par le contrôle du conseil d'administration que par le rôle qu'ils jouent dans le contrôle de la planification et des budgets (par le biais du conseil d'arrondissement qui exerce maintenant un contrôle dans ce domaine) que les élus deviennent des partenaires prééminents du développement local. Il s'agit d'un éloignement progressif des modalités de coordination et d'interaction qui avait cours dans le modèle CDÉC au moment de leur création. Les élus des différents paliers étaient alors inclus comme partenaires au même titre que les acteurs issus de la société civile, du monde des affaires ou des institutions locales.

Ce que cherche le gouvernement provincial par ces réformes, c'est que les élus locaux jouent un rôle de coordonnateur et d'agent de changement de l'État. Il espère que les élus apporteront une « valeur ajoutée politique », c'est-à-dire qu'ils pourront combiner les mesures gouvernementales et la mobilisation des forces du milieu (Divay, 2006 : 40). Mais comme le rappelle Divay (2006), il existe des facteurs institutionnels et politico-administratifs qui font en sorte que la décentralisation ne s'effectue pas toujours aussi facilement que le veut la théorie. Il y a entre autres la « réticence bureaucratique centrale à faire confiance au palier local » et « l'expertise limitée de certaines institutions locales compte tenu de leur taille et de leur richesse. » (Divay, 2006 : 37). Ces facteurs ont un impact direct sur la capacité d'intervention des élus. En effet, ceux-ci ne disposent pas toujours de toute la marge de manœuvre nécessaire en raison des nombreuses balises fixées par le central (gouvernement provincial, Ville de Montréal ou Conseil d'agglomération) que ce soit sur le plan des orientations politiques ou des obligations bureaucratiques. En fait, plusieurs analystes observent que, bien souvent, la décentralisation ne se traduit pas par une plus grande liberté des acteurs locaux dans le sens de liberté de faire ou de ne pas faire, mais plutôt par une obligation d'initiative (*idem.*).

Dans le cas précis des compétences relatives au développement économique local, l'impact des élus locaux sur la dynamique des relations entre l'État et les organismes intermédiaires de développement économique n'est pas encore très clair. Vont-ils donner préséance à l'« imputabilité » qui consiste à rendre des comptes au centre ou encore à la « responsabilité » qui consiste à répondre aux attentes de la base? (Lemieux, 2003, cité dans Divay, 2006 : 41) De leur côté, avec l'arrivée d'un pouvoir local fort au niveau des arrondissements, les CDÉC ne sont plus seules à avoir une présence soutenue à ce niveau territorial. Elles se trouvent ainsi confrontées à l'obligation de faire un choix. D'un côté, elles peuvent se braquer et résister. De l'autre côté, elles peuvent accepter la présence des autorités d'arrondissement, partager le pouvoir et collaborer avec elles. Les premiers gestes posés par les CDÉC

laissent présager qu'elles ont choisi la seconde option. Néanmoins, l'espace qu'elles sont prêtes à laisser aux élus, et à la vision du développement local qu'ils représentent, n'est pas encore clair, pour elles et pour les élus, mais aussi pour les analystes.

Conclusion

Au terme de ce chapitre, plusieurs éléments nous permettent d'affirmer avec plus de certitude que les élus sont bel et bien des acteurs qui sortent de l'ombre dans le secteur du développement économique local. D'abord, il y a la connaissance accrue des ressources dont ils disposent de même que du cadre institutionnel dans lequel ils évoluent et qui influence le répertoire de leurs actions (et celles des autres acteurs locaux). Nous avons pu constater par exemple que les élus disposent de ressources particulières selon le palier de gouvernement auquel ils sont liés et selon la position hiérarchique qu'ils occupent (accès à certains réseaux, contrôle de ressources financières, information, etc.). De plus, nous avons pu relever l'influence notable qu'ont sur les élus les relations qu'ils entretiennent avec les fonctionnaires dans cette boîte noire que constitue l'État. Il a également été permis de constater que le rôle des élus auprès de leur communauté a été influencé de façon non négligeable depuis 1990 par la mise en place de structures de gouvernance locale (les CLD) et par la montée récente des pouvoirs locaux comme facteur d'importance dans le développement économique (Prévost, 1998 : 288).

La réflexion sur la place qu'occupent les élus dans le développement économique local en général et auprès des CDÉC en particulier revêt donc un intérêt certain. Pourtant, les écrits sont peu nombreux à ce sujet dans la littérature québécoise. Malgré cela, les auteurs qui ont traité de développement économique local et de gouvernance urbaine nous orientent vers certains concepts qui constituent des clés de lecture permettant une meilleure compréhension à ce sujet. C'est à l'exploration de

ces deux cadres conceptuels que nous nous attarderons au cours du chapitre suivant. Au-delà des nouvelles responsabilités accordées aux élus au fil des réformes institutionnelles, quelle place occupent-ils auprès des CDÉC? Avec la décentralisation amorcée par le gouvernement provincial et la mise en place des CLD comme structure de gouvernance locale, le rapport CDÉC-élus ne devrait-il pas changer?

CHAPITRE II

LA GOUVERNANCE LOCALE ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL : REPÈRES CONCEPTUELS

Introduction

Ainsi, notre objectif est de comprendre les actions des élus dans leur travail auprès des CDÉC et l'évolution de la relation qu'ils entretiennent avec ces organismes depuis le début des années 1990. Afin de faire émerger l'outillage conceptuel qui nous sert à interpréter ces éléments, nous avons exploré à la fois les écrits sur le développement économique local et ceux sur la gouvernance. Le cadre conceptuel que nous avons dégagé par cet exercice repose sur quatre concepts centraux employés dans les champs de la sociologie politique, des sciences politiques et de la géographie, soit ceux de partenariat, de réseau, de leadership et d'interface.

Nous amorcerons le chapitre en délimitant l'usage que nous ferons des concepts de développement économique local et de gouvernance pour ensuite expliquer comment nous avons constitué un cadre conceptuel se situant à la jonction de ces deux cadres fondamentaux. Ce sera alors l'occasion de présenter les autres concepts identifiés et se retrouvant au cœur de notre analyse. Par la suite, une fois le lien entre ce cadre conceptuel et la situation des élus clairement mis en valeur, nous présenterons notre question de recherche de même que les hypothèses afférentes.

2.1. Le développement économique local

Le développement économique local étant une approche du développement qui soulève de nombreuses questions dans la littérature scientifique, il semble essentiel de s'entendre dans un premier temps sur certains aspects entourant sa définition et son utilisation. Une meilleure compréhension de ce que constitue le développement économique local passe par l'identification des principales composantes de ce type de développement. Il semble aussi incontournable de bien connaître les différentes perspectives possibles dans l'utilisation de ce concept qui a intéressé jusqu'ici à la fois les sociologues, les économistes et les géographes qui l'ont utilisé de multiples façons, que ce soit comme modèle d'action, comme objet d'analyse dans un cadre macro-économique ou encore comme objet d'analyse dans un cadre micro-économique. Mais avant tout, il importe de glisser quelques mots sur les racines historiques de cette approche.

2.1.1. Ses racines historiques³⁸

Le développement économique local est une approche qui a pris une place croissante en milieu urbain au Québec depuis les années 1980 avec la création de plusieurs organismes qui viennent s'ajouter à ceux qui oeuvrent dans le secteur du développement communautaire et qui possèdent une histoire encore plus longue³⁹. Ce mouvement s'inspire en partie de l'exemple états-unien. En effet, aux États-Unis, c'est dès les années 1960 que des initiatives de développement économique

³⁸ De nombreux auteurs ont présenté de fort intéressantes genèses de l'approche du développement économique local (voir entre autres : Tremblay et Fontan, 1994 ; Pecqueur, 2000 ; Joyal, 2002), c'est pourquoi nous nous en tiendrons ici aux grandes lignes.

³⁹ Déjà, dans les années 1970, plusieurs groupes communautaires issus de régions du Québec (le Bas-Saint-Laurent et la Gaspésie, entre autres) démontrent un dynamisme particulier qui les mènent à fonder des corporations de développement communautaire. Celles-ci visent principalement à soutenir la création d'emploi et ainsi à éviter la fermeture de paroisses (Joyal, 1997). De telles initiatives continuent de voir le jour encore aujourd'hui dans diverses régions du Québec, notamment en Estrie (Lemay, 2006).

communautaire, une forme de développement économique local, surgissent en milieu urbain défavorisé (Fontan *et al.*, 2002 ; Gittel et Wilder, 1999; Joyal, 1997; Blakely, 1989). Le plus souvent, ces initiatives prennent place dans les anciens quartiers industriels qui ont vu les différentes industries quitter progressivement, laissant les résidents les plus démunis sans emploi⁴⁰. C'est dans ces quartiers que sont apparues les premières corporations de développement communautaire (CDC) à la faveur d'un programme fédéral (*War on Poverty*) visant la lutte contre la pauvreté. Certaines d'entre elles ont également vu le jour grâce au *Ford Foundation's Gray Areas Program* (Gittel et Wilder, 1999). Au fil des années, on assiste non seulement à une multiplication de ces corporations, mais également à une grande diversification de leurs activités de sorte qu'elles ne sont plus seulement impliquées dans des projets de développement résidentiel ainsi que dans des programmes d'aides aux démunis. Elles organisent également des activités de développement des affaires pour les entreprises et sont impliquées dans le développement commercial et industriel, bien que dans une moindre mesure (Gittel et Wilder, 1999; Blakely, 1989). Dans l'ensemble, les services aujourd'hui offerts de même que les sources de financement des diverses corporations réparties à travers les États-Unis sont loin d'être uniformes.

En dehors des États-Unis, on note également des initiatives de développement de ce genre depuis quelques décennies dans les plus vieilles zones industrielles européennes d'Angleterre, de France⁴¹, d'Allemagne, d'Italie et de Suisse, et ce, malgré le fait que les autorités locales des villes européennes ont souvent dû faire

⁴⁰ Les résidents ayant plus de moyens ont, pour leur part, pu suivre ce mouvement des industries vers les banlieues, laissant ainsi une forte concentration de résidents défavorisés dans les quartiers centraux.

⁴¹ Du côté français, des initiatives émergent dès le début des années 1970. Dans ce cas-ci, il s'agit d'expériences entreprises dans les milieux ruraux en difficulté. Il s'agissait alors de mobiliser les réseaux et les potentiels individuels autour de l'idée de « pays », un espace identitaire (propre à la Bretagne, puis repris à l'échelle nationale dans la loi Pasqua/LOADT) qui repose sur la culture et l'économie locales (Pecqueur, 1994).

face à des barrières émanant du système politique et économique centralisé en place dans leur pays respectif (Stöhr, 2003; Blakely, 1989).

La multiplication de ce genre d'initiatives n'est pas fortuite puisque, depuis les années 1960, nous observons de grandes mutations structurelles. Notons, entre autres, les mutations spatiales, qui se caractérisent par l'émergence de nouveaux dynamismes régionaux dans un contexte de mondialisation. Parmi ces mutations, on compte un processus de restructuration économique caractérisé à la fois par la désindustrialisation, la tertiarisation (Morin, 1994-1995) et l'accentuation de la dualisation du territoire. Ce dernier phénomène induit inévitablement un accroissement de la concurrence interterritoriale et se traduit notamment en milieu urbain par le déplacement d'une partie de la population vers les banlieues, là où se développent de nouvelles activités industrielles (Joyal, 1997; Planque, 1998). Avec la mondialisation, les inégalités entre les régions s'accroissent, tout comme celles entre les couches de la population, certaines d'entre elles n'arrivant plus à tirer profit du système global. Ce phénomène vient confirmer l'inadéquation et les effets pervers du modèle de développement dit « descendant » et axé sur des pôles de croissance qui a été ébauché au cours des années 1950 et 1960 (Stöhr, 2003).

L'idée d'un développement endogène qui se définit pendant les années 1960 émane à la base des analyses radicales que présentent les néo-marxistes qui remettent en cause le modèle de développement préconisé jusqu'alors. Par la suite, c'est tout le mouvement progressiste qui reprendra l'idée et propagera plus largement, du coup, le regard global qu'il préconise, un regard incluant les aspects sociaux, culturels, écologiques, politiques et économiques du développement (Proulx, 1994). Ce mouvement s'oppose ainsi aux économistes néoclassiques, un courant dominant à cette époque qui favorise le laisser-faire économique (Blakely, 1989).

Au Québec, les organismes de développement économique local se sont multipliés au cours des années 1980 et 1990 en raison des problèmes d'ajustement structurel des grandes entreprises et des gouvernements, ceux-ci étant incapables de venir à bout des problèmes existants. Les défaillances des grands programmes centralisés de développement économique⁴², les restrictions budgétaires ainsi que les résultats limités des grands projets en termes de création d'emplois ont favorisé l'émergence d'un soutien aux initiatives locales, à l'entrepreneurship et aux PME (Prévost, 1993), de même qu'une décentralisation du processus décisionnel de façon à favoriser la société civile⁴³.

De nouvelles façons de faire sont développées par les acteurs du développement, entre autres lors de rencontres internationales de grande envergure comme ce fut le cas en décembre 1988 alors qu'un colloque réunissant plus de sept cents participants venu d'Europe, des États-Unis et du Canada a été organisé à Montréal. Intitulé « Le local en action », celui-ci visait à faire état et à évaluer les diverses expériences de partenariat privé-public réalisées dans les différents pays dans un but de relance et de démocratisation économique (IFDEC, 1989).

C'est dans ce courant et avec l'accroissement de l'appui du gouvernement provincial, que les organismes de développement économique local et communautaire intègrent à leur champ d'action, entre autres, l'emploi, la réinsertion des travailleurs exclus, la création d'entreprises communautaires ou encore

⁴² Les politiques de développement régional ont assurément permis la consolidation de l'établissement humain (par la colonisation des régions éloignées) et ont contribué à la croissance de la production intérieure brute (PIB). Néanmoins, elles ont constitué un échec dans la tentative d'abolir les inégalités interrégionales ou interlocales (Proulx, 1994).

⁴³ Paradoxalement, la mondialisation qui a conduit à cette décentralisation mène d'un autre côté à l'accroissement de la centralisation des processus décisionnels sur le plan économique, généralement par le biais de fusions entre les grandes corporations, ce qui ne va pas sans menacer les fondements de la société civile (Stöhr, 2003). Par ailleurs, les réformes instituées au Québec depuis 2003, en matière de développement local, semblent davantage favoriser la responsabilisation des élus au détriment de la société civile.

d'économie sociale et aussi le soutien à l'entreprise privée (Prévost, 2003). À Montréal, comme il a été donné de le voir au chapitre précédent, c'est dans ce contexte que s'organisent les premières CDÉC dans les années 1980.

Tout comme les pratiques de développement local, la façon de définir ce concept a évolué au fil des années. Il s'avère maintenant essentiel de préciser ce qui est entendu par développement économique local afin de se prémunir contre les ambiguïtés qui entourent son usage. La multiplication des termes employés dans la littérature scientifique pour nommer cette réalité rend l'exercice d'autant plus nécessaire.

2.1.2. Une définition du développement économique local

Au départ, dans les années 1970, la notion de développement local référait essentiellement à des initiatives issues des milieux locaux dans le secteur économique. Le développement local était surtout constitué d'un ensemble de pratiques socio-économiques qui avaient pour but l'amélioration du niveau de vie d'une population donnée (Morin *et al.*, 1994). L'économie, surtout à travers le développement de l'emploi et des programmes d'aide à l'entreprise, était l'élément central, bien que des préoccupations sociales y étaient intimement liées. Mais au cours des dernières années, les pratiques de développement local ont commencé à couvrir plusieurs secteurs tels que le développement social et le développement culturel. C'est pour cette raison que certains auteurs comme Pecqueur (1994) ont choisi d'ajouter le mot « économique » et ainsi de parler de développement économique local afin qu'il soit clair qu'ils traitent de la dimension économique du développement local.

C'est précisément de cette dimension du développement dont nous traiterons dans le cadre de cette recherche doctorale. C'est pourquoi nous employons aussi le

terme développement économique local plutôt que développement local. Ce terme colle mieux à notre sujet d'étude et renvoie à une notion qui a l'avantage de faire l'unanimité des deux côtés de l'Atlantique (Proulx, 1994). Nous préférons aussi ce terme à celui de développement économique communautaire qui se réfère à un type de développement qui vise à infléchir les règles du marché, à établir une meilleure distribution de la richesse ainsi qu'une plus grande justice sociale au sein d'une communauté (voir Morin *et al.*, 1994).⁴⁴ De plus, le développement économique communautaire met l'accent sur une participation accrue des populations affectées par le sous-emploi par l'entremise d'entreprises non traditionnelles, qu'il s'agisse de coopératives, d'entreprises alternatives ou communautaires (Joyal, 1995).

Néanmoins, qu'il soit question de développement économique communautaire ou de développement économique local, on peut dégager plusieurs dénominateurs communs dans les différentes définitions qu'on retrouve dans la littérature. La dimension locale, par exemple, est un élément primordial qui reste relativement constant avec l'évolution des pratiques et qui est au cœur des définitions. Ajoutons que malgré la centralité du « local », ce type de développement n'est pas marqué par le repli sur soi. Les acteurs locaux ne s'enferment pas dans une vision localiste et strictement endogène du développement (Klein *et al.*, 2001; Proulx, 1994; Pecqueur, 1994). Le développement économique local, tout comme le développement économique communautaire, ne se limite pas à une mobilisation des ressources locales, mais implique des efforts pour que des ressources extérieures (en provenance de l'État, par exemple) soient attirées vers le territoire local. À l'inverse, les politiques localisées de développement économique ne suffisent pas à elles seules pour générer du développement économique local. Elles ne peuvent être implantées

⁴⁴ Étant donné que les CDÉC étaient essentiellement axées sur le développement économique communautaire jusqu'à la fin des années 1990, avec l'apparition des Centres locaux de développement, dont il en sera question plus loin, plusieurs auteurs ont favorisé l'étude de cet aspect du développement local.

sans tenir compte du milieu local et de l'ouverture sociologique et culturelle de celui-ci aux dites politiques (Pecqueur, 1994).

Le développement économique local constitue un changement fondamental dans le type d'acteurs et d'activités qu'on associe au développement économique (Blakely, 1989). Tout comme le développement économique communautaire, il repose sur la collaboration des acteurs. Il renvoie à « l'expression d'une solidarité de différents partenaires désireux de mettre en valeur leurs ressources humaines, financières et physiques afin de créer des emplois tout en exerçant un certain contrôle de leur devenir » (Joyal, 1989 : 78, in Morin *et al.*, 1994 : 7). Les acteurs qui sont réunis dans les pratiques de développement économique local ont en commun le territoire dans lequel ils évoluent et le fait qu'ils subissent tous, à divers degrés, les effets de la restructuration économique. Cela les mène à tenter de surpasser leurs intérêts divergents pour en arriver à des compromis. Ceux-ci leur permettront de mettre de l'avant des initiatives communes de relance locale (Morin *et al.*, 1994; Pecqueur, 1994). En d'autres mots, dans un type de développement comme dans l'autre, et c'est ce qui les distingue d'un développement orchestré par des agents extérieurs au territoire concerné, on retrouve la « juxtaposition d'une finalité sociale à une finalité économique » (Joyal, 1995 : 308).

Nombreuses sont les définitions de la notion de développement local qu'on retrouve tant dans les écrits québécois, français et états-uniens, ce qui témoigne de la difficulté qu'ont les auteurs de s'entendre sur une définition commune. Parmi celles qui sont couramment reprises du côté québécois, il y a notamment celle de Joyal (2006) qui soutient que :

le développement local se rapporte aux diverses initiatives mises de l'avant, dans un cadre d'action partenariale, par les acteurs intéressés à l'amélioration des conditions de vie dans leur environnement immédiat. Les objectifs de la démarche adoptée sont à la fois économiques et sociaux.

Il y a également la définition très succincte qu'offre Prévost (2003) dans le cadre d'un texte où il révisé chacun des éléments qui, selon lui, doivent être pris en considération lorsqu'il est question de développement local. Pour cet auteur, on peut dire simplement que le développement local est « un processus endogène d'accroissement durable du bien-être d'une communauté » (p.25). Du côté français, la définition développée par Pecqueur (2000) a été reprise fréquemment. Selon lui :

d'une manière générale, le développement local, sous ses aspects les plus spontanés, décrit les modalités d'adaptation et d'initiative autonome des producteurs de biens et services aux mutations profondes que connaît l'économie mondiale. Ce passage par une reterritorialisation des stratégies d'acteurs s'accompagne d'une mondialisation des échanges. (p.129)

Dans la littérature états-unienne, on retrouve de nombreuses références à l'économiste Blakely (1989 : 15) qui définit le développement local en ces termes : « process in which local governments or community-based (neighbourhood) organizations engage to stimulate or maintain business activity and/or employment ». Parmi les définitions qui circulent, il existe également celles qui ont été élaborées au sein d'institutions. On note entre autres celle qui est issue du Sommet de Montréal tenu en 2002. Selon les membres du groupe de travail ayant réfléchi à la question, le développement local est :

un processus grâce auquel la communauté participe au façonnement de son propre environnement dans le but d'améliorer la qualité de vie de ses résidents. Cette démarche nécessite une intégration harmonieuse des composantes économique, sociale, culturelle, politique et environnementale. (Sommet de Montréal, Groupe de travail du développement local, 2002)

Pour notre part, puisque la présente recherche porte essentiellement sur la mise sur pied d'initiatives concertées de nature économique par des acteurs sociaux oeuvrant au niveau du territoire local, nous avons opté pour une définition centrée sur la dimension économique du développement local. Du coup, nous définissons le développement économique local comme étant une dynamique centrée sur la

revitalisation des communautés locales et sur l'amélioration des conditions de vie par des démarches de soutien à l'entrepreneurship, à la PME et au développement de la main-d'œuvre, et ce, en tenant compte de l'environnement et des structures des niveaux régional, national et international.

Une fois la définition du développement économique local mieux cernée, reste encore à déterminer la perspective qui sera favorisée dans le cadre de la présente recherche. C'est que, jusqu'ici, plus d'une perspective a été utilisée par les différents auteurs dans l'étude du développement économique local.

2.1.3. Les différentes perspectives existantes

Trois principales perspectives se côtoient au sein de la littérature sur le développement économique local. D'abord, on retrouve les travaux où le développement économique local est perçu comme un modèle d'action. Ensuite, des auteurs font du développement économique local un objet d'analyse dans un cadre macro-économique. Enfin, certains abordent plutôt le développement économique local en cherchant à mieux comprendre le fonctionnement des espaces locaux et adoptent alors une échelle d'analyse micro-économique.

2.1.3.1. Le développement économique local comme modèle d'action

Dans cette perspective que partagent plusieurs auteurs (Prévost, 1993 ; Vachon, 1993 ; Cuaresma et Pecqueur, 1997; Blakely, 1989), le développement économique local est perçu comme un idéal, un modèle alternatif de développement qu'il serait souhaitable d'implanter pour se libérer des forces économiques externes. Il s'agit d'un appel à l'action (Polèse et Shearmur, 2005) visant à faire face à l'échec des politiques nationales, aux résultats limités des grands projets en termes de création d'emplois ainsi qu'à la lourdeur et à l'inadéquation des programmes de

développement ébauchés sans considération pour les réalités locales. Les tenants de cette perspective prônent un développement endogène, un développement « par le bas » où les gouvernements et les agents économiques extérieurs auront moins d'emprise. Face à l'insatisfaction des politiques de développement régional, un développement plus autonome est favorisé. Ce développement s'appuie sur une connaissance des besoins du milieu et sur une plus grande considération des facteurs sociaux qui y sont liés de façon à réduire les coûts sociaux du développement. Ce nouveau modèle de développement prône une importance accrue pour les relations hors marché.

Tous les auteurs n'acceptent pas cette conception normative du développement économique local, loin de là. Plusieurs auteurs favorisent plutôt son utilisation comme objet d'analyse.

2.1.3.2. Le développement économique local comme objet d'une analyse macro

Le développement économique local comme objet d'analyse intéresse de nombreux chercheurs. Parmi eux, on retrouve notamment des régulationnistes qui étudient le développement économique local en tant que mode de régulation de l'espace local et des chercheurs en économie urbaine et régionale qui l'examinent davantage sous l'angle de la croissance et de la répartition de la richesse.

Les auteurs qui adoptent l'approche de la régulation abordent généralement la question de l'articulation des espaces locaux et des espaces englobants⁴⁵ ainsi que la modification des modes de régulation. Ils étudient comment la transformation des rapports sociaux crée de nouvelles formes institutionnelles qui reproduisent le mode

⁴⁵ Lévesque et Mager (1992), pour leur part, parlent en termes de formes structurelles. Celles-ci sont vues comme étant les structures qui se situent à l'articulation du social et de l'économique. Elles permettent selon ces auteurs de faire le lien entre le macro et le micro, entre l'environnement et l'acteur.

de production (Piriou, 2004). C'est très tôt que les régulationnistes ont abordé la question de l'articulation du local et du global. Selon Benko et Lipietz (2002), on peut même dire que ce problème a servi de paradigme à la réflexion nodale de l'approche régulationniste : le rapport individuel/social.

Les tenants de cette approche distinguent cinq formes institutionnelles fondamentales : les formes de la contrainte monétaire, les configurations du rapport salarial, les formes de la concurrence, les modalités d'insertion internationale et les formes de l'État (Piriou, 2004). Ces formes institutionnelles permettent d'expliquer l'origine des régularités économiques et sociales observables. Selon ce courant de pensée, seule la prise en considération des comportements d'acteurs (individus ou organisations) permet la compréhension du mode de fonctionnement et de la dynamique des systèmes productifs et de leurs modes de régulation (Gilly et Pecqueur, 2002).

Concrètement, la crise qui a frappé les sociétés occidentales au cours des années 1970 aurait mené à une transformation du mode de régulation dit keynésien (Klein, 1989), mode où l'État-nation et le développement régional occupaient une place centrale et suscitaient l'adhésion de larges couches sociales. L'acceptation par un très grand nombre de ce mode de régulation où le développement était basé sur la diffusion des modèles de production et de consommation propres aux régions centrales permettait la constitution de lieux de convergence pour des acteurs sociaux opposés. Ainsi, un nouveau mode de régulation dit post-keynésien aurait succédé à l'ancien. Il s'agit d'un mode où les espaces locaux constituent les nouveaux lieux de convergence et où « le local s'impose comme un niveau important de régulation du social, dans le contexte du remplacement de l'instrument de régulation 'État-nation' » (*Ibid.* : 192). De leur côté, Lévesque et Mager (1992) affirment que le développement local est le fait des groupes communautaires qui sont de nouveaux acteurs. Le

dynamisme de ceux-ci contraste beaucoup avec celui des conseils municipaux des communautés (du moins dans les régions).

L'économie urbaine et régionale qui a connu un élargissement de son champ d'intérêt dans les dernières décennies est également un courant dans lequel on retrouve des auteurs faisant du développement économique local un objet d'analyse. On y retrouve entre autres Polèse (Polèse, 1994, 1995) et Shearmur (Polèse et Shearmur, 2005) qui s'intéressent aux questions de l'espace, de la distance et de la territorialité et s'interrogent au sujet du développement économique local en soulevant diverses questions. Ce type de développement peut-il vraiment servir à améliorer les conditions de vie du milieu local? Est-ce que cette approche de développement crée vraiment de nouveaux emplois ou bien ne fait-elle que déplacer les emplois existants dans l'ensemble du territoire national? Est-ce que les efforts déployés sont rentables sur le plan financier?

Par une analyse des facteurs de succès et d'échec du développement économique local, plusieurs de ces chercheurs répondent à ces questions par la négative. Comme le rapporte Blakely (1989 : 63) : « There is an old saying among regional economists to the effect that there are only three important variables in regional growth. They are location, location and location! ». Ces économistes soutiennent que les entreprises s'installent là où elles pourront maximiser leur chance d'accéder au marché et que toutes les mesures prises par la communauté locale ne visent qu'à améliorer l'attractivité du territoire local. Pour eux, le concept de développement économique local ne change rien à l'affaire si ce n'est que d'offrir une nouvelle étiquette (Polèse, 1994).

Dans un article où il expose neuf pièges relatifs au concept du développement économique local, Polèse (1995) soutient que « malgré l'unanimité autour du développement local comme nouveau concept, il serait difficile de prétendre que les

choses ont beaucoup changé depuis vingt ans en matière de développement régional » (p. 321). Il conclut son texte en affirmant que « poussé à ses limites, la décentralisation, tout comme le développement local, aura pour effet d'accentuer les disparités socio-économiques entre les régions, et non de les atténuer » (p.333).

À la différence de ces auteurs qui replacent le développement économique local dans un cadre macro, certains privilégient plutôt son emploi comme modèle d'analyse micro.

2.1.3.3. Le développement économique local et sa dynamique interne

Dans cette perspective du développement économique local, l'adjectif « local » désigne les facteurs locaux du développement économique régional ainsi que le rôle du milieu comme facteur d'innovation et de dynamisme (Polèse et Shearmur, 2005). C'est ainsi qu'il est question de concertation et de leadership (Prévost, 1998) ainsi que de partenariat (Pecqueur, 1994; MacNeil, 1994; Bryant, 1994), de réseaux (Pecqueur, 1994; Planque, 1998) et d'interface (Pecqueur, 1994), des termes qui viennent compléter, ou contrer selon la perspective adoptée, les facteurs externes mentionnés dans les analyses économiques comme la demande extérieure, les politiques nationales ou les progrès technologiques. Ici, les auteurs mettent l'accent sur l'analyse de la dynamique interne des espaces locaux et sur les activités de développement qui y prennent place.

Certains auteurs (Polèse et Shearmur, 2005; Polèse, 1995) trouveront à redire sur le manque de relations quantifiables mises en lumière par ceux qui s'intéressent à la dynamique interne du développement économique local puisque cela conduit à l'absence de « formulations rigoureuses du modèle » (Polèse et Shearmur, 2005 : 186) et à l'impossibilité de tester et de mesurer des relations de causes à effets. Néanmoins, ces mêmes auteurs concèdent que l'approche basée sur l'étude de

facteurs qualitatifs favorisés par les chercheurs qui se penchent sur le processus de développement économique local comporte sa part de bénéfices puisqu'elle permet de mieux comprendre la partie difficilement explicable du développement, les facteurs intangibles de production. Tel que le mentionne Prévost (1993), le développement économique local n'est pas seulement un processus mécanique, mais aussi un processus organique, un phénomène humain puisqu'il est l'affaire d'acteurs et d'intervenants de toutes sortes qui entrent en relation. Le développement économique local est enraciné dans un espace temps et une finalité sociale.

Nous inscrivant dans cette dernière tendance d'analyse du développement économique local, une courte présentation de ses principales composantes s'avère éclairante afin de mieux comprendre les bases de notre cadre d'analyse. C'est ce que nous ferons plus loin.

Sans égard à la perspective adoptée, nombreux sont les auteurs qui font le lien entre le développement économique local et la gouvernance urbaine ou locale. Notons, entre autres, Bouchard, Lévesque et St-Pierre (2005), Lévesque (2004), Jouve (2003) et Joyal (2002). Morin (1998), pour sa part, dans un article portant sur les CDÉC et intitulé « Gouvernance locale et développement économique des quartiers de Montréal », mentionne que :

les CDÉC assurent également une certaine forme de gouvernance locale en contribuant à susciter ou à consolider des réseaux au sein du secteur communautaire, du milieu des affaires et des services publics, en favorisant l'interconnexion de ces réseaux et en jouant un rôle d'intermédiaire entre programme d'aide gouvernementaux et leurs bénéficiaires, à savoir des individus sans emploi, des organismes communautaires oeuvrant auprès de ces derniers, des entreprises de l'économie sociale et des entrepreneurs de l'économie de marché. (p.128)

Ce lien entre le de développement économique local et la gouvernance urbaine n'est pas vraiment surprenant puisque cette dernière offre un cadre d'analyse qui permet de mieux comprendre les mécanismes de l'action collective au sein des

organisations et des territoires ainsi que les processus de concertation et de partenariat, des éléments fondamentaux du développement économique local.

2.2. La gouvernance urbaine

Concept reconnu pour sa nature polysémique, la gouvernance possède néanmoins une richesse indéniable qui fait en sorte qu'on ne peut faire l'économie de son utilisation. Une rapide exploration de son origine, de l'usage qui en a été fait à ce jour par les chercheurs et les praticiens ainsi que des débats qui ponctuent son utilisation permettra de le constater. Ce survol s'avère également essentiel afin de mieux comprendre la pertinence et les particularités du concept de gouvernance urbaine qui sera présenté par la suite et qui constitue non seulement l'une des nombreuses déclinaisons de la notion originale, mais un concept central à la présente thèse.

2.2.1. Origines et multiples usages du concept de gouvernance

D'abord employée au XIII^e siècle comme synonyme de gouvernement (Casteigts, 2003) puis à l'âge classique dans une acceptation plus distincte (Canet, 2004), la notion de gouvernance s'est quelque peu effacée au cours des siècles qui ont suivi. Elle a cependant fait un retour marqué au cours des trente dernières années alors qu'elle s'est diffusée dans nombre de champs de connaissances et d'intervention. En effet, tant les chercheurs en sciences sociales que les acteurs/praticiens y ont eu abondamment recours pour parler d'un mode de gouverne (d'une organisation locale ou internationale, d'un État, d'une collectivité locale, etc.) reposant sur une pluralité d'acteurs qui disposent, à divers degrés, d'un pouvoir de décision (formel ou informel). Les nombreuses recensions des écrits effectuées par les auteurs depuis maintenant une dizaine d'années permettent de constater l'amplitude qu'a prise son usage avec les années. Jon Pierre (2000), par exemple, distingue cinq usages du concept soit dans les domaines du développement économique, des institutions

internationales, de la gouvernance d'entreprises, des stratégies de management public et dans celui des nouvelles pratiques de coordination et de réseaux. Pour sa part, Baron (2003) relève au moins sept principales déclinaisons du concept de gouvernance dont la gouvernance locale, la gouvernance urbaine, la gouvernance d'entreprise, la gouvernance de l'emploi, la gouvernance mondiale, la gouvernance régionale et la gouvernance multi-niveaux. Enfin, notons également le travail de Simoulin (2003) qui a effectué un relevé du nombre de notices portant sur la gouvernance dans la base de données PAIS⁴⁶, entre 1972 et 2001, et qui a trouvé un total de 1301 occurrences du terme gouvernance pour toute la période étudiée. Celles-ci sont réparties en cinq secteurs soit : gouvernance ; gouvernance d'entreprise ; gouvernance municipale, locale, régionale ou urbaine ; relations internationales, développement et globalisation ; autres.⁴⁷

Préciser dans quel secteur la notion de gouvernance a d'abord refait surface au cours du XX^e siècle demeure difficile. Les différents auteurs s'étant intéressés à la question offrent des pistes divergentes. Certains affirment qu'elle provient du secteur de l'entreprise (Casteigts, 2003), quelques-uns prétendent qu'elle provient en premier lieu de l'étude du gouvernement (Parrat, 1999), alors que d'autres soutiennent que la notion a refait surface dans les années 1980 dans le contexte de la gestion des collectivités locales et des activités de la Banque mondiale (Husseini et Brodhag, 2000). Si l'origine du retour de cette notion est incertaine, on peut cependant avancer avec plus de certitude que la montée en popularité de la notion est fortement liée à la remise en question du rôle de l'État depuis les années 1970. Avec la remise en question des conditions mêmes de production des politiques publiques et de la

⁴⁶ La base de données PAIS (Public Affairs Information Service) recense depuis 1972 les ouvrages, revues, rapports gouvernementaux et publications officielles dans le domaine des politiques publiques, des politiques sociales et des sciences sociales.

⁴⁷ On retrouve beaucoup d'autres auteurs qui ont également procédé à de telles recensions. Hirst (2000), par exemple identifie lui aussi cinq significations données à la notion de gouvernance.

légitimité de la puissance publique qui se produit, c'est à une véritable crise de gouvernabilité à laquelle font face les États modernes (Hamel et Jouve, 2006). Ce sont les liens entre États, marché et société civile qui demandent à être revisités. En fait, c'est l'approche webérienne classique de l'État qui est remise en question, celle où l'action publique repose non pas sur la négociation entre les acteurs politiques, économiques et sociaux qui forment des réseaux, mais sur la domination et la violence légitime.

La mise en procès du projet hégémonique qui accompagne l'État keynésien repose sur diverses causes compilées par Hamel et Jouve (*Ibid.*: 31) que nous nous permettons de citer longuement :

- la remise en question d'un mode d'exercice du politique reposant sur la domination (Kooiman, 1993);
- la critique d'un mode d'agrégation des préférences basé sur la légitimité légale-rationnelle monopolisée par l'État et ses administrations (Habermas, 1975);
- la confiance même dans le politique et dans sa capacité à traiter l'ensemble des problèmes des sociétés modernes ainsi que l'émergence d'une société civile de plus en plus revendicatrice quant à l'organisation du pouvoir (Keane, 1998);
- la contestation d'un mode décisionnel reposant sur la représentation politique (donc sur la centralité du personnel politique élu) et sur la primauté de l'expertise scientifique détenue par des administrations se réfugiant derrière leur monopole de la technique (Callon *et al.*, 2001) ;
- l'émergence de nouvelles problématiques (environnement, exclusion, intégration...) ne se prêtant plus à un traitement par des politiques sectorielles, mais qui nécessitent une intégration des approches et la recherche de synergies entre institutions dont les logiques d'action, les cultures, les temporalités ne se recoupent pas (Duran et Thoenig, 1996);
- la redéfinition de la citoyenneté, dans sa traduction libérale et universaliste, par des groupes sociaux revendiquant un traitement « communautaire » permettant, selon eux, de passer outre à des politiques qui, sous couvert de libéralisme politique,

reposent sur la discrimination des groupes dominés (en fonction du genre, de la langue, des origines ethniques, des pratiques religieuses, de l'orientation sexuelle...) (Beiner et Norman, 2001).

Ce rejet de l'État comme pilote de la société s'assurant de maintenir les équilibres sociaux sans la pleine collaboration de la société civile repose donc sur une multiplicité de raisons. Il est important de noter que ces dernières ne vont pas que dans le sens du refus des anciennes formes d'exercice du politique, mais également dans celui de la proposition d'avenues menant à la constitution d'un modèle nouveau basé sur le décroisement des secteurs d'activités (développement économique, environnement, développement communautaire, etc.) et sur la participation citoyenne.

Certains auteurs soutiennent que la crise paradigmatique qui anime les sciences sociales au cours de la même période a également contribué de façon marquée à la résurgence de la notion de gouvernance (Jessop, 1998). C'est en effet à cette époque qu'ont été rejetées plusieurs dichotomies schématiques alimentant les analyses issues des différentes sciences sociales, mais devenues insatisfaisantes. Notons, entre autres : marché et hiérarchie, marché et plan, privé et public, et anarchie et souveraineté. La gouvernance est ainsi considérée par certains auteurs comme le « troisième terme », celui qui manquait « pour critiquer et compléter les démarches plus dichotomiques » (*Ibid.*: 34).

L'engouement pour la notion de gouvernance s'explique donc par un besoin profond de renouvellement tant dans l'interprétation de la réalité que dans la conceptualisation des pratiques (Casteigts, 2003). En effet, on cherche des outils d'analyse des processus de décisions politiques qui sont en mesure de tenir compte aussi bien des acteurs (perspective individualiste) que du système (perspective holistique) (Gaudin, 1998 : 57). Malgré la grande popularité dont elle fait l'objet,

cette notion commande néanmoins la prudence du fait qu'elle suscite toujours de nombreux débats.

2.2.2. La notion de gouvernance au cœur des débats

Parmi les débats les plus saillants, on retrouve celui qui oppose les tenants d'un emploi de la notion comme programme d'action (normative) et ceux qui en font un usage comme cadre d'analyse (approche heuristique). Mais cela ne s'arrête pas là puisque des divergences existent également parmi ceux qui font de la notion un concept analytique. S'agit-il d'un nouveau mot pour désigner une réalité ancienne ou bien d'un nouveau paradigme qui correspond à un contexte inédit ?

Le premier point de tension concerne donc la nature même que les différents auteurs attribuent à la notion. La littérature permet d'identifier deux principaux courants. Le premier d'entre eux est constitué des approches normatives qui cherchent à élaborer les critères de « *good governance* ». Cette approche de la gouvernance se retrouve tant chez les praticiens/acteurs que chez les chercheurs. Pour des organismes comme la Banque mondiale⁴⁸, la gouvernance est une notion qui évacue le politique (*politics*) et les conflits pour faire toute la place à la politique (*policy*). Dans cette optique, la gouvernance est donc a-politique. Il est alors question de « *good governance* ». Outre la théorie du *New Public Management* qu'on peut définir *grosso modo* comme étant l'utilisation dans le cadre de l'administration publique de principes de gestion propres au secteur privé et qui s'inscrit dans cette tendance, on retrouve également la théorie du *Public Choice* selon laquelle les acteurs

⁴⁸ C'est dans un rapport paru en 1992 que la notion apparaît pour la première fois dans les documents de la Banque mondiale (ref : Banque mondiale, Governance and Development, Washington D.C., The World Bank, 1992) (Baron, 2003). Cela se produit à une période où la stratégie des plans d'ajustements structurels commence à susciter de sévères critiques de la part des populations et des organisations non gouvernementales. La notion de gouvernance, dans ce contexte, vise précisément à légitimer la poursuite de l'intervention de la Banque.

politiques (élus, fonctionnaires, etc.) seraient motivés par la maximisation de leur intérêt personnel. Il s'agit en fait d'une théorie économique néoclassique mise de l'avant entre autres par Peterson dans les études urbaines⁴⁹. L'approche de ce dernier permet de réintroduire l'État dans la réflexion sans toutefois remettre en question la suprématie du marché tel que le veut la théorie néoclassique (Baron, 2003). Il est donc ici question de l'efficacité de l'action publique. L'État doit s'inscrire dans des structures de gouvernance définies, *ex ante*, comme plus efficaces. En ce qui concerne les initiatives qui émergent de la société civile, elles sont généralement instrumentalisées de façon progressive par l'État qui exerce un contrôle plus ou moins direct (*Ibid*). Bref, l'État devient le garant du bon fonctionnement du marché. En ce sens, la gouvernance constitue une notion idéologique qui sert à justifier et à légitimer le passage du keynésianisme au néolibéralisme.

Le second courant qui apparaît dans les écrits est composé quant à lui des approches qui, pour leur part, intègrent le politique (la compétition politique). Celles-ci remettent en question l'idée de hiérarchie entre niveaux de décision et traitent de gouvernance en termes de processus à partir d'analyses dynamiques en ce sens qu'elles tentent d'analyser l'élaboration de modes de coordination, de participation, de négociation et de recherche de compromis. Dans cette perspective, contrairement à la précédente, l'intérêt même de la notion de gouvernance est que l'analyse de la dynamique économique s'ouvre à la question du pouvoir, au politique. On tente de mieux déceler comment le pouvoir est défini à travers les interactions qui existent

⁴⁹ L'apport théorique de Peterson s'est fait dans une volonté de surpasser l'opposition entre Dahl (école pluraliste) et Hunter (école élitiste) et leur analyse du pouvoir local. Peterson soutient que l'étude de la politique au niveau municipal est inutile et qu'il faut plutôt s'attarder à l'analyse des politiques publiques (*policies*) qui sont déterminées par la compétition économique dans laquelle sont impliquées les villes (Le Galès, 1995). C'est précisément pour s'opposer à ce genre d'approche déterministe que la théorie des *urban growth coalitions* (de Logan et Molotch) et celle des *urban regimes* (Stone et Elkin) ont été élaborées par la suite.

entre les acteurs. C'est le genre d'approche qu'on retrouve davantage chez des auteurs issus de la sociologie politique tel Le Galès (1995).

Dans ce débat qui oppose bien souvent (mais pas exclusivement) des praticiens qui privilégient une approche normative et des universitaires qui favorisent un emploi analytique de la notion, il est pertinent, comme le souligne bien Simoulin (2003), de se demander comment ces deux groupes qui ont des intérêts et des missions bien souvent différents ont pu trouver leur compte dans l'usage de cette notion. Cela rappelle qu'il est nécessaire de conserver une certaine réserve critique face à ce concept qui « enchante souvent la réalité plus qu'il ne la décrit » (*Ibid.* : 310). À l'exemple du développement durable et de la citoyenneté, la gouvernance devient une notion phare qui éclaire beaucoup, mais dirige peu les intellectuels égarés.

Cette réserve anime de nombreux auteurs qui poussent encore plus en avant la critique de la gouvernance et ne se contentent pas simplement de l'accepter comme cadre d'analyse. On retrouve ainsi les chercheurs pour qui le concept est forgé dans le but d'analyser un contexte bien précis et ceux pour qui il s'agit d'un concept qui permet de prendre en considération des formes spécifiques de coordination, peu importe la période historique. En d'autres mots, la gouvernance est-elle un nouveau mot pour évoquer une vieille réalité ? Le recours à la gouvernance correspond-il à un phénomène de mode ? Il s'agit là d'un deuxième point de tension notable qui oppose les auteurs.

Pour ceux qui défendent la vision selon laquelle la gouvernance est un concept ancré dans une période spécifique, une réalité bien précise, la notion ne peut être appliquée à des époques précédentes. Pour certains auteurs français, par exemple, le processus de décentralisation qui a lieu en France dans les années 1980 est couplé avec celui de la construction européenne, ce qui mène à réfléchir en termes de mises en réseaux plutôt qu'en termes de hiérarchie (Baron, 2003). Ce serait pour étudier ce

contexte bien précis qu'un concept nouveau aurait émergé. Dans cette perspective, l'apparition des processus de gouvernance correspond donc à une transformation de l'action publique dans son ensemble et non à un simple enrichissement de celle-ci ou encore à une innovation sémantique (Simoulin, 2003). Bref, en ce sens, la gouvernance constitue réellement un nouveau paradigme, bien que ce dernier reste encore à définir plus en détails. Comme le mentionne Simoulin (*Ibid.* : 318), cette perspective exprime : « une vision du monde comme complexe et ingouvernable, et de l'action publique comme devant de ce fait privilégier le partenariat, la coopération et fuir la hiérarchie ». Ainsi, inadaptés pour faire face au nouveau contexte économique et politique actuel, les États seraient forcés de modifier leur mode d'organisation interne au profit d'une approche fondée entre autres sur la mise en réseau. Il est indéniable que cette façon de concevoir la gouvernance fait place à une part de normativité. La gouvernance est alors plus qu'un simple mot désignant des pratiques, mais plutôt à la fois un programme politique et un programme de recherche. C'est précisément la critique que font Hamel et Jouve (2006 : 39) à l'endroit de la conception de gouvernance présentée par Paquet et souvent reprise dans la littérature québécoise⁵⁰. Ce que lui reprochent ces auteurs, en fait, c'est que sa définition manque d'ancrage théorique par rapport aux questions classiques de la sociologie politique ou de la science politique tel que la question des mécanismes de domination.

Pour les défenseurs du courant selon lequel la notion de gouvernance permet l'analyse de formes spécifiques de coordination peu importe la période, la gouvernance est visiblement une réalité qui refait surface à l'occasion de la crise de l'État providence, mais qui existait bien avant les années 1980 (Hamel et Jouve,

⁵⁰ Paquet soutient que le salut de l'État passe nécessairement par l'adoption d'un mode de gouvernance de type clanique, celui-ci garantissant à la fois l'efficacité économique et le respect de la démocratie. Il s'agit d'un mode basé sur l'adhésion volontaire aux normes. Le clan est non hiérarchique, mais unit des acteurs partageant une vision commune. (Hamel et Jouve, 2006)

2006). Pour Jessop (1998), les pratiques intermédiaires entre l'État et le marché, sans avoir jamais disparu complètement, sont aujourd'hui revalorisées. Ce dernier va dans le même sens que Lemieux (2000 : 128) qui écrit que « le terme est récent mais les phénomènes qu'il recouvre le sont beaucoup moins ». Il s'agit donc essentiellement d'une innovation de la recherche en sciences sociales afin de décrire l'évolution d'une pratique sociale. Certaines pratiques aujourd'hui liées à la gouvernance étaient autrefois étudiées sous d'autres noms. On a qu'à penser au corporatisme, aux partenariats public-privé, à l'art de la conduite des affaires d'État ou à la diplomatie. Cette perspective permet à la fois la comparaison des différents modes de coordination entre eux, mais aussi des modes de gouvernance dans le temps. Du coup, cette perspective réduit la charge idéologique de la notion de gouvernance (Simoulin, 2003). Ainsi, l'évolution contemporaine dans la conduite des politiques publiques serait davantage marquée par des changements quantitatifs (degré d'intensité et diffusion des modes de gouvernance) que par un réel changement de nature (Gaudin, 1998). Cela ne veut pas dire pour autant qu'il faut nier le renouvellement du regard qui accompagne l'utilisation de cette notion.

Les auteurs qui forment le premier groupe s'opposent à cette vision et ne comprennent pas comment un simple acquis méthodologique des chercheurs pourrait avoir mené les praticiens à utiliser si abondamment ce concept pour décrire des réalités exclusivement contemporaines (Simoulin, 2003). De plus, selon eux, cette dernière vision de la gouvernance ne rendrait pas compte de ce qui est à la base de sa diffusion fulgurante à savoir la similitude croissante des organisations et des institutions à travers le monde (*Ibid.*). Bien que ces critiques ne soient pas complètement dénuées d'intérêt, elles ne nous semblent pas suffisantes pour accepter la conception de la gouvernance en tant que nouveau paradigme compte tenu de la part qu'elle fait à la normativité.

Afin de se prémunir le plus possible contre les lacunes qui viennent d'être évoquées, il est nécessaire non seulement de bien les garder en tête, mais aussi de préciser laquelle des multiples déclinaisons du concept sera employée et comment elle se distingue. Dans le cadre de la présente thèse, puisqu'il sera question du politique en milieu urbain, c'est le concept plus spécifique de gouvernance urbaine qui sera retenu.

2.2.3. Le territoire : élément distinctif de la gouvernance urbaine

De prime abord, ce qui distingue la gouvernance urbaine⁵¹ de la gouvernance au sens large, c'est la territorialisation de la notion (Jouve, 2003 : 17). En effet, c'est avec la montée en popularité des approches territoriales en économie que la notion de gouvernance urbaine a émergé. Bien qu'elle ait servi à l'étude de différents secteurs de la politique urbaine tels que ceux de la culture et des déplacements urbains, il reste que, du point de vue de sa genèse, elle a d'abord été développée pour formaliser les relations dans le champ du développement économique local (*Ibid.* : 78). On comprend l'importance de la notion de gouvernance urbaine dans l'analyse de ce champ lorsqu'on considère qu'il est en fait question de conventions qui permettent la coordination des actions ou des initiatives qui sont au cœur de l'identité économique propre à un territoire (Joyal, 2002 : 53). Une dynamique de développement économique local se traduit concrètement par une stratégie qui vise l'adaptation à une situation devenue problématique pour un territoire et sa population ainsi que par une coordination implicite ou, au contraire, concertée des actions des acteurs (Pecqueur, 1994 : 92).

Baron (2003 : 346) met bien en garde contre les études plutôt a-spatiales où « la dimension spatiale n'est pas intégrée à part entière dans le sens où l'espace est donné

⁵¹ Ce sont les politologues anglais qui ont introduit le concept de « urban governance », en opposition à celui de « local government » (Casteigts, 2003 : 5).

à priori et considéré comme un réceptacle d'activités économiques ». Ainsi, raisonner en termes de gouvernance urbaine force à intégrer cette dimension étant donné que les acteurs sont localisés sur un territoire, dans une ville. Concrètement, cela implique la considération des interactions entre les différents niveaux de territoire (axe vertical) de même que celles entre les acteurs qui oeuvrent au même niveau (axe horizontal) sans pour autant définir leur territoire d'action de la même façon puisqu'il s'agit d'un construit social (*Ibid.*). À ce propos, nombre d'acteurs ayant des intérêts dans le développement économique local, qu'ils soient publics ou privés, sont dépendants d'un lieu pour nombre de leurs relations sociales. Cela limite le nombre d'acteurs avec qui ils peuvent se lier. Parfois, ces limites territoriales ne correspondent pas à des limites administratives, ce que de nombreux analystes manquent de voir (Cox, 1997).

Parmi les approches analytiques qui ont su intégrer avec succès la variable territoriale dans la gouvernance, on retrouve celle des régimes urbains. Ce modèle dont l'auteur étatsunien Clarence Stone est « l'architecte en chef » (Di Gaetano et Klemansky, 1999 : 14 ; Stone, 1987) comporte de nombreuses qualités et constitue l'un des plus employés dans l'analyse du développement économique local (Elkin, 1987 ; Stone, 1989 ; Lauria, 1997, Ferman, 1996). Néanmoins, il s'agit d'un modèle qui demeure, à ce jour, mal adapté au contexte canadien, ce qui nous a conduits à le laisser de côté. Avant d'en arriver à une définition plus précise du modèle que nous privilégions, il est pertinent de fournir quelques explications concernant ce choix.

2.2.4. L'approche des régimes urbains

Les tenants de l'approche des régimes urbains sont arrivés avec les années à développer une conceptualisation plus fine des formes de coordination entre les acteurs locaux impliqués dans le développement économique local. Selon cette approche, les élus locaux font face, dans l'élaboration de politiques de

développement, à des pressions non seulement économiques comme le soutiennent les partisans de l'école du *Public Choice* (voir entre autres l'ouvrage classique de Peterson, 1981), mais aussi politiques. Cela les mènerait ainsi à former avec des acteurs du secteur privé partageant certains intérêts communs des coalitions qui, bien qu'informelles, sont stables et durables dans le temps. Ces coalitions constitueraient le noyau dur des régimes urbains.

La réintroduction du politique dans le modèle de Stone constitue l'une de ses principales qualités. D'ailleurs, la plupart de ses opposants s'accordent pour dire que les tenants de l'approche des régimes urbains voient juste en disant que le gouvernement local qui veut implanter des changements doit collaborer et peut à l'occasion former des coalitions avec des acteurs externes. Les critiques formulées par de nombreux auteurs (Garber et Imbroscio, 1996 ; Cobban, 2003 ; Pierre, 2005) se situent en fait sur un autre plan. Selon eux, l'approche des régimes urbains est pour l'instant un modèle qui, pour de nombreuses raisons, voyage plutôt mal hors des États-Unis. Cela s'explique selon eux par le fait qu'elle a été développée essentiellement à partir du modèle étatsunien. Ainsi, malgré tout son potentiel, elle demeure influencée par des facteurs (culturels, institutionnels et historiques) particuliers aux villes étatsuniennes ce qui en fait un modèle difficilement utilisable pour l'étude de villes d'autres pays.

Les auteurs qui se sont penchés précisément sur l'applicabilité du modèle au Canada relèvent comme problèmes, outre la divergence de culture politique souvent évoquée par les auteurs européens, la différence qu'on retrouve sur le plan des institutions et des valeurs qui sous-tendent les gouvernements locaux au Canada. Parmi les premiers à avoir soulevé la difficulté d'appliquer le modèle à des cas canadiens, Garber et Imbroscio (1996) ont souligné l'influence qu'a le fédéralisme canadien sur la gouvernance locale. En effet, dans ce système, les municipalités demeurent les créatures des provinces, ce qui a un impact sur les pouvoirs qui leur

sont accordés. Tout comme le fera plus tard Cobban (2003) dans son étude sur la ville de London en Ontario, Garber et Imbroscio rappellent que contrairement aux villes canadiennes, les compétences que détiennent les villes étatsuniennes sur le plan politique, légal et fiscal leur permettent de mener une plus large gamme d'actions au quotidien, et ce, de façon plus autonome. Détenant moins de pouvoir, et jouissant de ce fait d'une moins grande capacité d'influencer le cours des choses en matière de développement économique, les élus des villes canadiennes seraient moins vulnérables face aux demandes explicites ou aux pressions informelles faites par les coalitions pour le développement économique. À cela s'ajoute, comme le fait remarquer Cobban, la moins grande dépendance des municipalités canadiennes face aux institutions financières privées. Leurs emprunts étant garantis par le gouvernement provincial, la capacité des institutions financières d'exercer des pressions serait fortement atténuée dans le contexte canadien.

Malgré tout, les critiques de l'approche des régimes urbains se gardent bien d'affirmer que le secteur privé n'exerce aucune pression sur les élus municipaux. Ils soulignent plutôt que la dynamique qu'on retrouve dans les villes canadiennes fait en sorte qu'il y a une plus grande compétition entre les acteurs privés pour obtenir le soutien d'une municipalité et que cela rend plus improbable la formation de régimes urbains stables et durables dans le temps tel que cela a lieu dans les villes étatsuniennes.

Étant donné les lacunes de l'approche des régimes urbains pour l'étude de cas canadiens, nous suivons les traces de Le Galès (1995). Tout comme lui, nous nous en tiendrons au concept de gouvernance urbaine afin de pouvoir saisir la fragmentation du système politico-administratif et de rendre compte du spectre entier des modes de coordination et de négociation entre les acteurs locaux impliqués dans la gouvernance du territoire urbain. De cette façon, nous ne nous limiterons pas à ce qui

existe aux États-Unis. Nous proposons donc un modèle de la gouvernance urbaine composé de deux dimensions, l'une verticale et l'autre horizontale.

2.2.5. La gouvernance urbaine comme cadre d'analyse à deux dimensions

En tenant compte des différents aspects mentionnés précédemment, tant en ce qui concerne les caractéristiques que les lacunes de la notion de gouvernance, nous en arrivons à la conception qui est employée dans le cadre de la présente thèse. Ce modèle, constitué à la fois d'une dimension verticale et d'une dimension horizontale, constitue l'objet de la présente section.

2.2.5.1. La dimension verticale

Dans sa dimension verticale, la gouvernance urbaine s'intéresse à l'évolution de la position et de la relation politique des villes face aux gouvernements supérieurs. Depuis quelques années, les villes émergent comme des acteurs collectifs d'importance sur la scène nationale et internationale (Jouve, 2003 : 44). On assiste progressivement à une dispersion du pouvoir de décider. Cela découle en partie de l'aspiration de rapprocher le pouvoir des citoyens par l'entremise de structures administratives régionales et urbaines, et ce, d'une manière différente de ce qui a pu être faite dans le passé⁵². Ainsi, l'État national participe toujours au développement socioéconomique du territoire puisque certaines problématiques d'envergure dépassent souvent le cadre des frontières administratives locales et interpellent plusieurs catégories de décideurs incluant ceux liés à l'État (Braud, 2006).

⁵² Hamel et Jouve (2006) rappellent avec justesse que le rapport entre l'État et la société civile au Québec prend une forme particulière puisque tous les États modernes ne suivent pas invariablement le même parcours dans l'adaptation de leur mode de gouverner. Ces différences, soulignent-ils, découlent des multiples régimes politiques existant selon l'État et de la structuration à long terme des relations entre la puissance publique et la société civile qu'on y retrouve. Ainsi, selon eux, la participation de la société civile à la gestion des affaires publiques québécoises a été à l'ordre du jour bien avant qu'il soit question de gouvernance.

Néanmoins, on assiste à l'effacement progressif de la structure hiérarchique au profit d'une structure basée sur la négociation entre les parties prenantes, d'où l'idée de gouvernance. Cette nouvelle configuration des relations entre les différents échelons est caractérisée par un plus grand partage des tâches et des pouvoirs entre l'État national et le palier local ou régional (Bordeleau et Rousseau, 1999). Du coup, la gouvernance urbaine s'exerce à différents niveaux de l'espace urbain. Elle va de la région métropolitaine⁵³ jusqu'à l'échelon inframunicipal, en passant par la municipalité. Les municipalités, et leurs arrondissements pour certaines d'entre-elles, sont en voie d'acquérir, notamment dans le contexte québécois, davantage de poids politique, d'autonomie et de moyens et s'imposent de ce fait comme des acteurs de premier plan⁵⁴. Concrètement, cela se traduit par le nombre croissant de domaines dans lesquels ils se voient impliqués, généralement par le biais d'un processus de décentralisation des responsabilités⁵⁵.

Dans le cas qui nous intéresse, c'est la dynamique à l'échelle des arrondissements, donc au niveau inframunicipal, qui retient particulièrement l'attention puisque ceux-ci correspondent à des territoires d'intervention reconnus par les trois paliers politico-administratifs de même que par les CDÉC. Ils correspondent en plus, à peu de choses près, aux divisions des circonscriptions électorales

⁵³ Au Québec, par exemple, des structures de planification et de coordination ont été mises en place à ce niveau.

⁵⁴ Selon Veltz (2002), les villes s'imposent non seulement à l'échelle nationale, mais également à l'échelle internationale puisqu'elles deviennent les chaînons de l'économie mondialisée.

⁵⁵ De la modification des modes d'intervention de l'État et de la décentralisation progressive de responsabilités vers les gouvernements locaux, on a cru qu'émergeraient des sociétés locales fortes et coordonnées en mesure de prendre la relève des autorités gouvernementales sur le plan de la régulation, de la gouvernance et du développement (Klein *et al.*, 1999 : 11). Si, dans ce processus de recomposition de l'État, il est vrai que les villes ont vu leur poids politique augmenter face aux gouvernements supérieurs, il reste qu'au point de vue du développement socioéconomique, elles font face à un éclatement de leur territoire dont les différentes parties sont caractérisées par des dynamiques internes qui varient grandement.

provinciales et fédérales⁵⁶. Si la dimension verticale de la gouvernance constitue un élément central à considérer dans la compréhension de la dynamique qui anime les arrondissements, il n'est pas possible de faire l'économie de l'analyse de la dimension horizontale de la gouvernance qui pour sa part, permet de mieux saisir le jeu des acteurs y évoluant.

2.2.5.2. La dimension horizontale

Dans sa dimension horizontale, la gouvernance urbaine porte précisément sur les transformations qui touchent les relations entre acteurs (associations, coalitions, partenariats, etc.) et la dynamique politique interne des villes. Le gouvernement des villes implique désormais une pluralité toujours grandissante d'intervenants. Il y a de grandes entreprises privées, des représentants des groupes privés, des agences publiques et semi-publiques, des représentants de différents segments de l'État, des organismes issus de la société civile. Cette multiplication des acteurs ne va pas sans certaines incohérences sur le plan de la coordination (Le Galès, 1995 : 60). Comme il a été mentionné précédemment, les gouvernements demeurent importants, mais voient leur rôle se transformer. De plus, cette transformation est de nature différente selon le pays, mais se caractérise généralement par un « redéploiement » des dispositifs étatiques (Klein *et al.*, 1999). Aux États-Unis, par exemple, on note une coupure marquée dans l'implication du gouvernement fédéral à travers des programmes de développement urbain (DiGaetano et Lawless, 1999 : 554). Au Québec, malgré la présence d'institutions héritées du modèle britannique (tout comme aux États-Unis) telles les institutions législatives et l'influence qu'a la culture anglo-américaine sur le Canada, rappelons qu'il s'agit moins d'un affaiblissement des outils dont dispose l'État pour appuyer le développement que d'un changement de

⁵⁶ La correspondance entre les limites des arrondissements et des circonscriptions électorales provinciales et fédérales n'est pas parfaite. Néanmoins, dans la plupart des arrondissements, on retrouve un comté fédéral et un provincial qui occupent une partie prépondérante du territoire.

stratégie qui fait de l'État un accompagnateur ou un animateur du développement (Klein *et al.*, 1999 ; Bouchard *et al.*, 2005 ; Côté, 2003). On assiste ainsi à un approfondissement et à une institutionnalisation des relations partenariales avec les acteurs sociaux, parfois même au risque d'instrumentaliser ces derniers et de leur faire perdre leurs caractéristiques propres. L'État québécois n'a pas mené de réformes qu'on pourrait qualifier de radicales tant en matière de gestion qu'en matière de gouvernance. Les principes de la « nouvelle gestion publique » y demeurent appliqués avec retenue (Côté, 2003).

Comme Le Galès (1995 : 60) le fait remarquer, le concept de gouvernance urbaine « permet de reconnaître la fragmentation, l'incohérence et suggère de mettre l'accent sur les formes de coordination horizontale et verticale de l'action publique. Il permet de mieux prendre en compte la capacité stratégique des acteurs, la dynamique des processus de négociation ». C'est ce qui rend ce concept attrayant à nos yeux. Il faut bien se rappeler que la gouvernance est un mécanisme de coordination et de négociation entre les acteurs. Il est important de ne pas perdre de vue ce dernier aspect de la définition, car c'est dans la négociation qu'on retrouve la place faite au conflit, celui-ci n'étant pas absent des relations entre les acteurs. Trop insister sur le seul aspect de la coordination laisserait entendre que l'harmonie règne de façon constante entre les acteurs, ce qui n'est pourtant pas le cas du secteur du développement économique local où l'on observe des acteurs qui défendent des visions parfois très divergentes. Il s'agit-là de la critique qui est souvent faite à la conception de la gouvernance que défendent certains auteurs, c'est-à-dire le manque de considération de la dimension conflictuelle et des luttes du pouvoir.

En somme, l'étude de la politique urbaine dans une perspective de gouvernance mène à voir au-delà des institutions municipales afin de découvrir les mécanismes par lesquels les acteurs coordonnent leurs actions et leurs ressources dans la poursuite d'objectifs définis collectivement (Pierre, 2005). Il s'agit là d'une conception de la

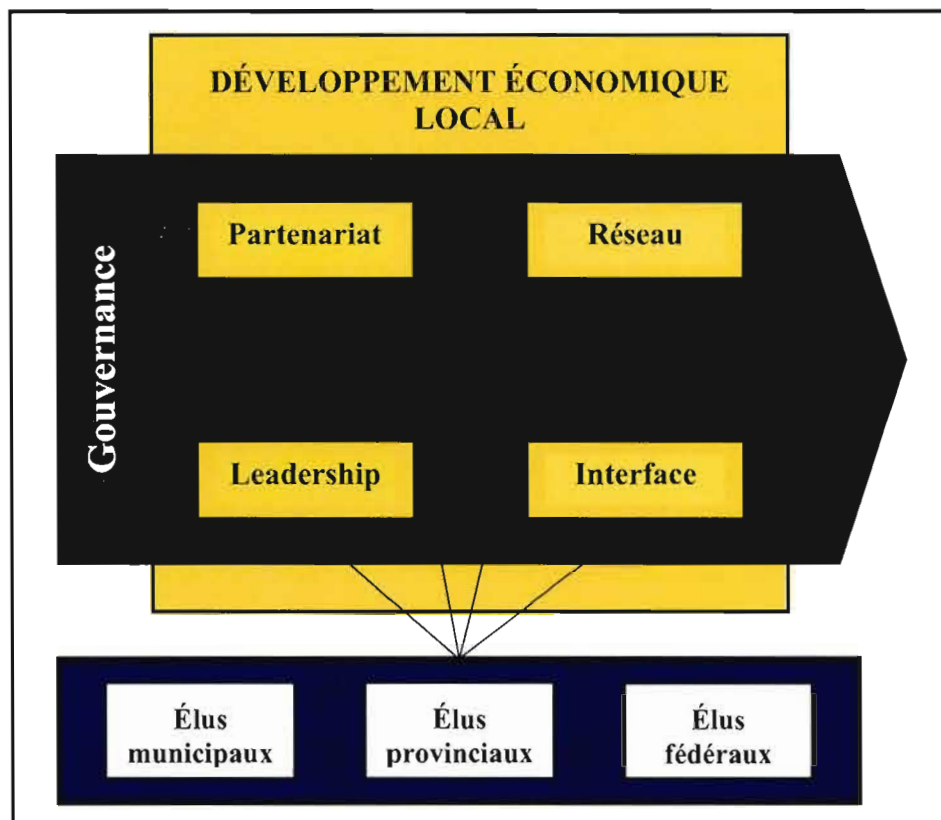
gouvernance urbaine qui semble pertinente puisqu'elle met en valeur les liens qui l'unissent au développement économique local. Sa généralité permet de l'appliquer tant au champ économique qu'au champ politique et de discerner les mécanismes par lesquels les élus interagissent avec les autres acteurs du développement économique local et font usage des ressources qui sont à leur disposition.

Cette brève exploration de la gouvernance urbaine nous permet de constater qu'il s'agit d'une perspective qui s'avère utile pour appréhender les processus de développement économique local. Malgré les lacunes évoquées, cette approche est particulièrement profitable dans la mesure où elle nous aide à poser des questions pertinentes. Ce sont certaines notions qui se situent à la jonction du développement économique local et de la gouvernance qui seront à la base des questions qui nous permettront de mieux comprendre le jeu des acteurs impliqués dans le développement économique local au niveau des arrondissements montréalais. Elles nous permettront également, de façon plus précise, d'appréhender le rôle des élus.

2.3. À la jonction du développement économique local et de la gouvernance urbaine

Notre cadre d'analyse se situe à la jonction du développement économique local et de la gouvernance urbaine (voir Figure 1.1). Nous en présentons ici les principaux éléments soit les concepts de partenariat, de réseau, de leadership et d'interface. Ceux-ci renvoient tous aux dynamiques de coordination des acteurs qui sont impliqués dans le développement économique local et la gouvernance urbaine. Comme il sera possible de le constater, aucune de ces notions n'est indépendante l'une de l'autre. Bien au contraire, on note plutôt un chevauchement entre chacune d'elles.

Figure 2.1 : Cadre conceptuel



2.3.1. Le partenariat : des relations formalisées

Au cœur du développement économique local figure l'établissement d'ententes négociées de durée variable (mais déterminée) entre l'État (le corps administratif gouvernemental et local ainsi que les élus de tous les niveaux), le secteur privé (les associations de commerçants, les associations patronales, les chambres de commerce, les entrepreneurs, etc.) et la société civile (syndicats, organismes communautaires, etc.). Ces ententes visent l'atteinte d'objectifs communs, de missions précises. Elles permettent d'articuler formellement ce décloisonnement des trois sphères (étatique, privée et communautaire) qu'implique la gouvernance urbaine. Au Québec, cette structure partenariale succède à la structure hiérarchique qui a caractérisé le modèle de développement fordiste (Bouchard *et al.*, 2005 ; Lévesque, 2004).

À la base, le partenariat local est, selon Fontan et Lévesque (1992 : 62), « une action partagée entre différents acteurs qui agissent selon une entente établie entre eux par la concertation ». Il est important ici de souligner que bien qu'il implique la concertation, le partenariat va plus loin que cette dernière. En effet, si la concertation vise surtout à harmoniser les orientations et les stratégies des acteurs, le partenariat, quant à lui, vise la réalisation de nouvelles actions allant au-delà des mandats individuels des partenaires (Prévost, 2003). Il s'agit donc d'une collaboration où les acteurs impliqués mettent en commun et partagent au sein d'un projet les risques, les ressources et les compétences.

Au-delà de cette définition de base du concept de partenariat, il s'avère nécessaire d'éclairer les aspects centraux que recouvre la notion lorsqu'elle est employée dans un cadre d'analyse axé sur la gouvernance urbaine et le développement local. Il est ici question des liens qui existent avec le territoire, de la question de la gestion des conflits et de l'existence de relations hiérarchiques dans les partenariats.

En ce qui a trait à la dimension du territoire, on peut associer le partenariat local à la constitution d'un réseau de relations institutionnalisées au niveau d'un territoire local. Il vise à mieux valoriser les potentialités de ce dernier et à enrichir d'une réflexion « transversale » (ou intersectorielle) les actions des acteurs des divers secteurs. Dans le cas des partenariats auxquels participent les CDÉC, il est question de partenariats « privé-public-communautaire ». Ceux-ci visent, selon Hamel (1990 : 47) :

la mise en commun des ressources et des initiatives des secteurs publics, privés et communautaires pour former la main-d'œuvre locale, créer des emplois dans le milieu, soutenir les entreprises locales, améliorer le cadre de vie des résidents et dans une large mesure, mettre en place des mécanismes de réinsertion sociale.

Concernant la dimension conflictuelle des relations entre acteurs locaux, Ayoub et Malo (2001) rappellent avec justesse que le partenariat constitue un mode de gestion des conflits (coopération-conflictuelle – concertation-conflictuelle) qui permet de minimiser l'impact des conflits qui peuvent surgir entre les acteurs impliqués. À ce sujet, Lévesque et Mager (1992) mentionnent que la création d'un partenariat est en fait l'institutionnalisation des relations entre acteurs. Cela n'est pas mauvais en soi, avancent-ils, puisque : « Le but de l'institutionnalisation n'est pas immédiatement la récupération, mais la définition de règles du jeu qui permettront la coopération conflictuelle et la solution des conflits ».

Bien qu'il vise l'atténuation de l'impact des conflits qui peuvent exister entre les acteurs en présence, le partenariat n'est pas pour autant synonyme d'absence de hiérarchies. En effet, dans le développement économique local, il peut très bien s'inscrire dans une relation asymétrique ou encore dans un rapport de domination (*Ibid.*). On ne retrouve pas nécessairement un équilibre entre forces égales. Dans presque tous les partenariats, on distingue des modalités de hiérarchisation et un partage des fonctions⁵⁷. Le partenariat repose non pas sur le consensus, mais sur le compromis entre acteurs et groupes sociaux qui occupent des positions différentes dans le système de production (*Ibid.*). Ainsi, malgré la transformation de son rôle au cours des dernières décennies, l'État demeure un partenaire ayant un poids prépondérant. Dans le cas des relations partenariales unissant l'État et les CDÉC, il est clair que le double rôle de partenaire et de principal bailleur de fonds que joue l'État envers les CDÉC a un certain impact. Le financement gouvernemental témoigne d'une certaine reconnaissance des CDÉC, mais cela implique également un contrôle serré de leurs actions et donc une certaine perte d'autonomie.

⁵⁷ Certains auteurs soutiennent cependant le contraire et affirment qu'il n'y a pas de relation hiérarchique dans un vrai partenariat (Bryant, 1994).

Si le partenariat se démarque comme mode de coordination des acteurs impliqués dans les initiatives de développement local au Québec, il n'est pas pour autant le seul. Un autre mode existe également : le réseau.

2.3.2. Le réseau : un flux d'échanges hors des procédures institutionnalisées

Pour Pecqueur (2000), la bonne compréhension des relations entre acteurs impliqués dans le développement économique local oblige à aller au-delà des seules relations de marché et à considérer les réseaux liés à cette approche du développement. Par réseau, on entend ici l'ensemble des flux d'échanges qui relient les acteurs locaux, que ces flux soient matériels ou non, pécuniers ou non (Pecqueur, 1994 : 107). À la base des processus de développement économique local, il y a entre les différents acteurs économiques et institutionnels un travail de concertation ainsi qu'un partage des ressources⁵⁸, afin d'influencer les lieux décisionnels clés (Fontan *et al.*, 2002 : 314). La notion de gouvernance permet justement de mettre en lumière la pluralité des ressources mobilisables par les acteurs qui sont impliqués dans les initiatives de développement économique local (Taiclet, 2007). Ces échanges informels se font entre autres par l'entremise de réseaux professionnels, de réseaux amicaux ou encore de réseaux familiaux. Ceux-ci se développent et se reproduisent, par exemple, lors de rencontre entre collègues, lors de réunions, ou à l'occasion d'autres événements où se côtoient les acteurs impliqués dans ces réseaux. Dans le secteur du développement économique local, on peut penser entre autres à des soirées-bénéfice, à des événements entourant la création d'une nouvelle entreprise ou

⁵⁸ Dahl (1971 : 244) définit les *ressources* comme étant : tout ce qui peut servir à peser sur les choix spécifiques ou les stratégies d'un autre individu. Il mentionne, entre autres : le temps consacré par un individu, l'accès, l'argent, le contrôle des emplois à pourvoir, le contrôle de l'information, la considération ou le standing social, le fait de posséder du charisme, de la popularité, la légitimité, la légalité, les droits attachés aux emplois officiels, la solidarité, l'aptitude d'un membre d'un groupe de la société à invoquer le soutien d'autres membres qui l'identifient comme un des leurs à cause de similitudes de métiers, de rang social, de religion, d'origine ethnique ou raciale.

encore aux cérémonies lors desquelles est remis officiellement aux CDÉC le financement provenant de l'État. Ces réseaux servent notamment au transfert de savoir-faire et d'information qui permet de faciliter l'innovation.

Le réseau, en tant que mode de coordination, se distingue du partenariat, notamment par le fait qu'il ne repose sur aucune norme juridique ou procédurale institutionnalisée (Jouve, 2003 : 51) et par le plus grand nombre d'acteurs qu'il regroupe (Taiclet, 2007). Cette distinction s'explique entre autres par le fait que le partenariat, à la différence du réseau, mise sur des ententes formelles à long terme. Sur le plan des différences, Lévesque (2007 : 13) note également que les deux modes de coordination en question se distinguent par la nature de l'implication qu'ils requièrent. En effet, un partenariat demande un engagement qui est volontaire et plus limité que les obligations résultant de l'appartenance à un réseau. Cela dit, les réseaux, tout comme les partenariats, sont à la base des pratiques de gouvernance.

La sociologie des réseaux permet de conceptualiser la dynamique des réseaux de même que les divers rôles que peuvent jouer les acteurs dans les réseaux. Gould et Fernandez (1989, dans Degenne et Forsé, 1994) suggèrent l'existence de cinq types d'articulateurs (voir Annexe 2) selon la position qu'occupe l'acteur vis-à-vis des différents cercles⁵⁹ qui composent un réseau. Par articulateur, on entend celui qui, par sa position dans un réseau, constitue un intermédiaire obligé pour l'accès à certaines ressources (Degenne et Forsé, 1994 : 149).⁶⁰ Les cinq types en question sont :

- 1) L'*intermédiaire*, qui relie des individus appartenant à des cercles distincts. Lui-même appartient à un troisième cercle. Dans ce rôle, l'articulateur n'a pas d'intérêt

⁵⁹ Les cercles sont définis comme un regroupement d'acteurs équivalents dans le réseau selon un critère donné (Degenne et Forsé, 1994 : 150).

⁶⁰ Ces auteurs précisent que cette typologie est idéal-typique et qu'un acteur pourrait être amené à jouer plus d'un rôle selon la circonstance (Degenne et Forsé, 1994 : 151).

particulier à la communication ou à la négociation. Il peut décider de « couper les ponts ».

- 2) Le *représentant*, lui, appartient au même cercle qu'un individu A alors que l'individu B, impliqué dans l'échange, appartient à un autre cercle. Dans cette relation, l'individu A délègue à l'articulateur le soin de la représentation ou de la négociation face à l'individu B. L'articulateur représente son cercle vis-à-vis de l'extérieur.
- 3) Le *gardien*, pour sa part, contrôle l'accès des autres à son propre cercle. C'est en quelque sorte l'inverse du rôle du représentant. Pour avoir accès à l'individu B, l'individu A doit nécessairement passer par le gardien.
- 4) Le *médiateur* qui appartient à un cercle distinct alors que les deux autres individus impliqués appartiennent à un même cercle. Cet articulateur permet une communication intra-groupe. Il intervient généralement quand la négociation interne à un groupe est bloquée et nécessite un tiers extérieur.
- 5) Le *coordinateur*, enfin, joue un rôle relativement similaire au médiateur, à l'exception qu'il se trouve à l'intérieur du cercle où se produit la négociation.

Comme l'affirme Pecqueur (2000 : 51), « la synergie des relations de réseaux qui émergent sur un territoire n'apparaît pas partout avec la même intensité et la même efficacité ». Cela peut, entre autres, être lié à l'action d'acteurs qui participent à plusieurs réseaux locaux et du leadership dont ils font preuve.

2.3.3. Le leadership : clé de voûte de la gouvernance du développement local

De nombreux analystes ayant traité de développement économique local et de gouvernance ont souligné l'importance du leadership. C'est le cas de DiGaetano et Klemanski (1999) qui ont insisté, en traitant de gouvernance urbaine, sur l'importance de prendre en compte cette variable qu'ils jugeaient jusque-là

négligée, au même titre que les « cultures locales » par exemple. C'est également ce que font Klein, Fontan et Tremblay (2001) qui, s'intéressant au développement économique local, présentent deux cas de reconversion industrielle que sont le Technopôle Angus et la Cité du multimédia à Montréal, en accordant une attention particulière à la question du leadership. Pour leur part, d'autres auteurs vont jusqu'à affirmer à ce sujet que le rôle des leaders dans la démarche de développement économique local constitue, ni plus ni moins, « la clé de voûte » du processus de participation de la communauté concernée (Vachon, 1993 : 127) ou encore que le leadership est « *the most critical competence* » (MacNeil, 1994 : 185). La gouvernance repose en grande partie sur la présence d'un leader qui arrivera à rallier les acteurs locaux autour de projets communs (Jouve, 2003).

Nous constatons, à l'instar de Prévost (1998), que la littérature sur la notion de leadership, même si elle est abondante et variée, comporte néanmoins des lacunes lorsque vient le temps de l'employer à l'échelle d'une communauté.

Plusieurs éléments compliquent l'adoption d'une définition de la notion de leadership. Il y a bien sûr la perspective disciplinaire (administration, psychologie, sociologie, science politique, etc.) qui entre en jeu. Or, même en se limitant aux sciences sociales, il y a la question de l'échelle à laquelle s'exerce le leadership qui influence considérablement la signification qu'on accorde à cette notion. Bon nombre d'études portent sur le leadership dans le cadre de petits groupes bien circonscrits, que ce soit des gouvernements municipaux (Mouritzen et Svava, 2002), des institutions gouvernementales (Van Mart, 2003) ou d'autres types d'organisations. Cependant, les définitions qu'on utilise dans ces cas ne correspondent pas au leadership qui s'exerce au sein d'une communauté. Le peu d'articles écrits sur ce type de leadership, de même que la tendance de nombreux auteurs à ne pas définir de façon explicite le concept en question, sont deux éléments qui rendent la tâche ardue lorsque vient le temps de définir clairement ce qui est entendu par leadership dans le

cadre de pratiques de gouvernance liées au développement économique local. Pourtant, cela s'avère un exercice incontournable.

Prévost (1993, 1998, 2003) est l'un des auteurs ayant fait appel abondamment au concept de leadership dans ses divers écrits portant sur le développement local et la coordination des divers acteurs locaux. Il y présente de nombreux éléments pertinents pouvant servir à définir le concept. Il s'efforce notamment de cerner le leadership au sein d'une communauté et non au sein d'une organisation. Dans la définition qu'il offre du concept, il insiste sur le fait que le leadership communautaire se concentre sur la fixation d'objectifs, la planification et d'autres fonctions stratégiques. Il précise également que le leadership, contrairement à l'autorité, ne découle pas nécessairement d'un mandat formel lié à un poste ou à une fonction de direction. C'est de façon informelle et volontaire qu'est attribué le leadership, par les membres du groupe concerné (Prévost, 1998 : 288-289). Il ajoute qu'il s'agit d'un « processus d'influence partagé » entre le leader et sa communauté (*Ibid.* : 289). Sur ce point cependant, certains passages de la définition que fournit cet analyste laissent le lecteur perplexe. Il soutient en effet que le leadership est : « [...] l'art d'amener les autres à faire des choses dont vous êtes convaincus qu'elles devraient être faites. » (*Ibid.* : 289). Le leadership s'apparenterait ainsi à une forme de manipulation, ce qui semble un peu excessif, même si le leadership constitue bel et bien, nous en convenons, une structure d'interaction qui engage des acteurs (des leaders et des « followers ») dans un rapport non seulement dynamique et réciproque, mais aussi inégal (Braud, 2006).

En somme, pour Prévost (1998 : 290), les fonctions de base du leadership dans les activités de développement économique local sont : mobiliser la population et susciter les partenariats, inspirer une vision commune et donner un sens aux événements et aux phénomènes, rechercher les opportunités et passer à l'action, utiliser et développer les ressources de la communauté, instaurer un climat et des

modes de fonctionnement satisfaisants et, enfin, savoir récompenser et souligner les efforts.

En complément aux observations de Prévost, il faut considérer les variables contextuelles. Mouritzen et Svara (2002) soulignent entre autres qu'il est probable qu'on retrouve des variations sur le plan du leadership démontré, selon le contexte institutionnel dans lequel les acteurs évoluent. Le leadership en contexte urbain répond à une combinaison particulière de facteurs internes et externes. Parmi les plus influents, on peut entre autres noter : un environnement politique stable ou turbulent, une période d'expansion, de consolidation ou de dépression économique, la taille de la communauté ou encore une atmosphère hautement concurrentielle ou coopérative (Prévost, 1998 : 288). Dans le même ordre d'idée, Borraz et John (2004) insistent sur le fait que le type de leadership qu'on retrouvera habituellement dans le processus de gouvernance d'un territoire précis est bien souvent dépendant du contexte historique et culturel (*path dependent*).

En considérant ces divers éléments, nous en venons à définir le leadership comme étant : un processus informel d'influence partagé entre le leader et une communauté qui se développe dans un contexte institutionnel donné. C'est un processus par lequel le leader capte l'attention de son entourage, gagne sa confiance et centre cette attention sur une vision des choses par sa capacité à identifier les problèmes, définir des pistes de solution, fixer des objectifs et répartir les ressources nécessaires pour atteindre ceux-ci, et ce, de façon constante. De plus, cela est fait en accord avec les valeurs et les aspirations du plus grand nombre de membres de la communauté.

Si les leaders occupent visiblement une place de marque dans les initiatives de développement économique local, il en va de même avec une institution qui peut constituer un point de jonction et qui peut faciliter non seulement les échanges entre

les acteurs du développement, mais aussi l'atteinte de compromis concernant la poursuite des objectifs parfois discordants que présentent les différents acteurs. Nous parlons ici de l'interface.

2.3.4. L'interface : à la jonction des besoins collectifs et individuels

Au même titre que les partenariats et les leaders, les interfaces sont essentielles à la gouvernance du développement économique local. Il s'agit plus précisément non pas d'individus, mais bien d'institutions qui jouent un rôle d'animation et d'identification des besoins individuels dans un projet collectif (Pecqueur, 1994 : 109). Elles agissent comme médiateur entre les besoins individuels du court terme et les besoins collectifs du territoire de plus long terme. Elles permettent donc l'ajustement, au sein d'un groupe de partenaires, entre les demandes des uns (ex. : services de proximité pour les entreprises locales) et l'offre des autres (ex. : organismes ou institutions qui fournissent des services). Il s'agit d'instances qui sont investies par plusieurs acteurs, que ce soient des représentants d'entreprises ou d'institutions, des élus ou de simples citoyens. Ces lieux constituent des organes de délibération, des espaces d'équilibre entre les tensions et des conflits. Par ailleurs, les interfaces ont également pour but de mettre en relation les ressources locales avec les ressources externes (Silvestro, 2001).

Sans nécessairement être les seules à jouer ce rôle, les CDÉC font office d'interface de premier plan dans le cadre du développement économique local dans le contexte montréalais. En effet, elles sont des « organismes intermédiaires » de développement du fait que leur rôle principal est d'établir des liens entre les acteurs participant à la gouvernance du développement économique local (municipalités et organismes communautaires, individus et entreprises, etc.) et de permettre un accès à des ressources externes, le plus souvent celles de l'État (Silvestro, 2001; Morin *et al.*, 1994). Les CDÉC sont reconnues, même par les autorités municipales et

gouvernementales, comme un lieu où les principaux agents susceptibles de contribuer au relèvement socioéconomique des arrondissements peuvent se concerter. S'y retrouvent les représentants des organismes communautaires, des entreprises, des syndicats, des organismes et institutions engagées dans la formation de la main-d'œuvre, des organismes voués au développement économique de l'arrondissement ainsi que certains élus. Chacun de ces représentants, le plus souvent, défend des intérêts matériels et la légitimité des organisations qu'ils représentent. Morin (1994-1995) nous rappelle justement que les conseils d'administration des CDÉC constituent l'expression d'un partenariat local et celle d'une certaine démocratie représentative puisque divers groupes d'intérêts y sont représentés.

Comme il a été possible de le constater, le partenariat, le réseau, le leadership et l'interface sont des concepts clés pour comprendre le développement économique local dans une perspective de gouvernance urbaine. Situés à la jonction de ces deux cadres d'analyse fondamentaux, ce sont en effet des concepts interdépendants qui couvrent les différents angles des relations qu'entretiennent les élus avec les autres acteurs locaux. Ils permettent, d'une part, de saisir les relations formelles et informelles et d'autre part, ils rendent compte des liens eux-mêmes ainsi que des dynamiques qui les caractérisent. C'est en utilisant ces concepts qu'il sera possible de mieux appréhender le jeu des acteurs locaux et de mettre en lumière le rôle des élus auprès des CDÉC.

2.4. Le rôle des élus dans le développement économique local

Maintenant que nous avons une connaissance plus approfondie des divers acteurs du développement économique local, de leur position et de leurs ressources respectives, de la logique particulière qui guide leurs actions de même qu'une bonne compréhension de l'évolution du contexte institutionnel dans lequel ceux-ci évoluent, nous sommes en mesure de nous avancer davantage au sujet du rôle que pourraient

jouer les élus dans le développement économique local. C'est précisément ce qui sera exploré dans la section suivante afin de pouvoir en venir à la formulation d'hypothèses plausibles et crédibles.

2.4.1. Les élus en tant qu'articulateurs dans les réseaux

Certains auteurs ont constaté à travers l'étude d'expériences de développement économique local que les élus bénéficiaient d'un avantage certain sur les groupes non élus pour mener leurs actions. Selon Vachon (1993 : 133-134), cela s'explique entre autres par le fait qu'ils comptent sur des moyens financiers et matériels spécifiques en plus d'être entourés d'une équipe technique, ce qui constitue des atouts.

En plus de bénéficier d'un accès à des ressources singulières et d'avoir une influence sur le développement des politiques gouvernementales, les élus sont parmi les acteurs les mieux situés pour agir comme articulateur entre différents cercles d'acteurs oeuvrant dans le champ du développement économique local. Ces réseaux qui sont constitués d'acteurs appartenant à différentes institutions et dont l'élément rassembleur est un objet thématique sont généralement d'une grande fragilité en raison de l'absence de sélection *a priori* des membres du réseau, de la fluctuation des relations en fonction des événements et des relations concurrentielles qui peuvent exister. Les élus, étant impliqués dans de nombreux cercles liés au développement économique local, peuvent potentiellement se retrouver dans un de ces rôles d'articulateurs. Pensons aux liens qui existent entre les CDÉC et le Service du développement économique au niveau municipal ou encore avec les ministères à vocation économique pour les deux autres paliers de gouvernement.

Par ailleurs, les élus peuvent agir comme point d'entrée des réseaux de développement économique local du fait qu'ils sont des têtes d'affiche dans leur communauté locale. Comme l'ont noté Clayton Thomas et Melkers (2001), bien

souvent, une méconnaissance de la structure bureaucratique pousse les gens à se tourner vers les élus comme personnes ressources. Ceux-ci peuvent par la suite les orienter vers d'autres acteurs locaux mieux pourvus pour répondre aux besoins des demandeurs.

2.4.2. Les élus, des leaders du développement économique local?

Même si on compte différents intervenants qui se partagent le leadership local au sein d'une communauté, la légitimité que confère aux élus le processus électoral leur permettrait de jouer un rôle privilégié dans le développement de celle-ci, à tout le moins en milieu rural (Prévost, 2003 : 19). Pourtant, selon certains auteurs (Vachon, 1993), il n'est pas assuré, malgré les avantages liés à leur fonction, que les élus fassent montre de leadership dans le processus de développement économique local. Dans le cas des élus qui évoluent sur le territoire montréalais, la modification de leur mandat au fil des réformes institutionnelles exposées précédemment est susceptible d'avoir un impact sur le leadership qu'ils peuvent exercer du fait que la position qu'ils occupent devient plus centrale. À cela s'ajoute le fait que les ressources dont ils disposent s'accroissent également par le biais du processus de décentralisation qui s'opère depuis quelques années. Malgré tout, l'attribution de nouvelles responsabilités n'est pas garante de l'émergence de leaders parmi cette catégorie d'acteurs, surtout parmi les élus municipaux qui ont été historiquement plus effacés en matière de développement économique local. Les changements institutionnels représentent plutôt des opportunités que les élus peuvent saisir ou non. Du coup, dans le cas montréalais, il n'est pas certain que les nouveaux pouvoirs que confère la *Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la recherche* (Loi 34) aux élus locaux en matière de développement économique local les amènent à faire preuve de plus de leadership. Néanmoins, il s'agit d'une importante piste que notre recherche tente d'explorer.

2.4.3. Les élus au sein des partenariats et en tant qu'interfaces

Comme nous avons pu le voir, les acteurs du développement économique local sont multiples, ce qui implique une diversité d'intérêts et d'objectifs. Pecqueur (1994 : 92) mentionne, à ce sujet : « Les acteurs sont divers et ont des intérêts non nécessairement concordants, mais peuvent être en mesure de coordonner leur action sur des projets communs ». Le développement économique local implique forcément la coordination des acteurs impliqués (à tout le moins une tentative à travers la négociation), c'est pourquoi l'existence d'interfaces s'avère essentielle. Les CDÉC, du fait qu'elles se trouvent au cœur de nombreux réseaux locaux, constituent depuis leur création des interfaces de premier plan dans le développement économique local à Montréal. Avec la place croissante qui a été faite aux élus au fil des réformes qui ont touché le développement économique local, il reste à voir si ceux-ci se voient également tentés de jouer un rôle d'interface au sein des acteurs locaux. Cela reste à être éclairci.

Par ailleurs, mieux connaître la place des élus dans cette boîte noire qu'est le pouvoir étatique s'avère aussi nécessaire si on veut cerner plus précisément leur apport original dans les partenariats qui impliquent l'État dans le développement économique local. Ainsi, le rôle des élus au sein des interfaces et celui qu'ils jouent dans le cadre des relations de partenariat constituent également des aspects intéressants qui méritent d'être approfondis.

En terminant, il est évident que l'étude du rôle des élus dans le développement économique local comporte certaines limites puisqu'il s'agit d'étudier un objet en train de se construire et de se transformer. Néanmoins, une meilleure compréhension de ce rôle s'avère plus importante que jamais au moment où des manières nouvelles de faire émergent afin de surpasser les impacts négatifs de l'économie post-fordiste.

2.5. Question et hypothèses de recherche

Deux éléments principaux sous-tendent la question de recherche qui est au cœur de notre étude. D'abord, comme nous avons pu le voir, le développement économique local tel qu'il prend forme dans les arrondissements montréalais peut être associé à une dynamique de gouvernance locale. En effet, il implique à la fois la concertation, le partenariat et le partage de ressources entre divers acteurs présents localement, incluant l'État qui demeure central. D'autre part, le pouvoir étatique, cette boîte noire, inclut les élus qui y jouent un rôle spécifique, bien qu'il s'agisse d'un élément souvent ignoré par les auteurs ayant traité du développement économique local. Ceux-ci ont plutôt étudié l'État en termes de programmes, de politiques ou de ressources qui lui sont liés. Nous croyons que la question des élus dans le développement économique local constitue une piste intéressante qui demande à être explorée plus à fond. C'est dans cette perspective que nous posons la question suivante :

Quel rôle jouent les élus auprès des organismes de développement économique local ?

C'est dans le contexte montréalais que nous répondrons à cette question. La revue critique de la littérature portant sur le développement économique local et la gouvernance urbaine ainsi que l'élaboration de notre cadre d'analyse nous conduisent aux hypothèses qui ont guidé notre recherche. Outre Morin et ses collaborateurs (1994) qui mentionnent au passage l'implication directe d'élus dans la mise sur pied des CDÉC montréalaises, certains auteurs (Vachon, 1993; Klein, Fontan et Tremblay, 2001; Ayoub et Malo, 2001; Camus, 2002; Mouritzen et Svara, 2002; Bouchard, Lévesque et Saint-Pierre, 2005 et Divay, 2006) présentent des constats qui orientent notre réflexion quant au rôle des élus en lien avec les CDÉC. Ces constats seront

présentés dans les lignes qui suivent au moment d'introduire les sous-hypothèses. Ainsi, à ce stade de notre projet, nous soutenons l'hypothèse principale suivante :

Bien que les recherches sur le développement économique local au Québec et à Montréal aient presque passé sous silence l'implication des élus dans ce secteur, il n'en demeure pas moins que ces derniers ont joué un rôle significatif dans les activités des organismes de développement économique local de Montréal entre 1990 et 2006.

Cette hypothèse générale se décline en trois hypothèses spécifiques qui sont interreliées et qui nous permettent de couvrir différentes dimensions. Elles peuvent être expliquées comme suit.

La première hypothèse spécifique porte sur la nature même des rôles joués par les élus. D'abord, en tenant compte des recherches de Vachon (1993) sur le développement local et de Clayton Thomas et Melkers (2001) sur le fonctionnement des gouvernements locaux ainsi qu'en puisant dans la théorie des réseaux sociaux, nous savons qu'il est possible que, dans certaines circonstances, des élus émergent comme articulateurs au sein des réseaux de développement économique local. Dans le cas qui nous intéresse, plusieurs études, même si elles ne s'étendent pas sur le sujet, nous permettent effectivement de constater la présence des élus dans les réseaux liés au développement économique local, et ce, depuis la création même des CDÉC (Morin, Latendresse et Parazelli, 1994; Silvestro, 2001; Fontan *et al.*, 2003).

Néanmoins, pour ce qui est des autres rôles, la situation est beaucoup moins claire. Pourtant, l'évolution institutionnelle des dernières années dans le secteur du développement économique local ainsi que la littérature théorique nous permettent d'évoquer la possibilité que les élus soient également actifs dans les partenariats, comme leaders ou comme interfaces.

En ce qui concerne rôle qu'ils jouent dans les partenariats, nous nous appuyons surtout sur le fait que les réformes des dernières années visant la décentralisation et la mise en place d'instances de gouvernance locale (les CLD) ont fait en sorte que les élus se sont retrouvés au premier plan dans le secteur du développement économique local. Ils ont de ce fait pu systématiser leur implication dans la négociation des partenariats unissant l'État et les CDÉC ainsi que dans les activités de suivi qui y sont liées.

Dans le cas du leadership, de nombreux auteurs, dont Klein, Fontan et Tremblay (2001), Prévost (1998) et Vachon (1993) ont souligné son importance dans le développement économique local. De son côté, Douillet (2002) a affirmé dans une étude que les élus pouvaient à l'occasion jouer le rôle de leaders dans le développement de territoires locaux. Bien que cette étude porte sur le cas de la France, nous avançons malgré tout une hypothèse allant dans le même sens puisque certains auteurs québécois faisaient le lien entre élus municipaux et leadership dès le milieu des années 1980 (Léveillé, 1985).

Pour ce qui est du rôle d'interface, les pistes liant les élus à ce rôle sont plus ténues, mais le processus général de décentralisation en cours et la valorisation accrue des instances de gouvernance locale laissent néanmoins envisager que la position centrale des élus en fait naturellement des interfaces en montée ou à tout le moins en puissance.

Notre première hypothèse spécifique se formule ainsi de la façon suivante :

1^{ère} hypothèse : Déjà actifs comme articulateurs au sein des réseaux de développement économique local, les élus ont été amenés au fil des réformes à également jouer de façon plus soutenue divers autres rôles, au premier plan étant celui d'élément clé dans les partenariats unissant les

CDÉC et les pouvoirs publics. Viennent ensuite, dans l'ordre, les rôles de leader et d'interface, des rôles qu'ils ne jouaient que ponctuellement avant 1997.

La seconde hypothèse spécifique porte plus particulièrement sur le rôle de chaque type d' élu et est formulée en se basant sur plusieurs éléments. D'abord, il faut considérer que les ressources à la disposition des élus de même que l'influence qu'ils détiennent sur le développement des politiques publiques varient selon la position qu'ils occupent dans la hiérarchie politique de leur palier de gouvernement respectif. Ensuite, il y a le fait que la structure institutionnelle liée au fédéralisme canadien détermine les compétences et les responsabilités particulières des différents paliers de gouvernement et de leurs élus respectifs. Cela dit, Mourtizen et Svara (2002) rappellent que le leadership politique démontré par les élus varie selon le contexte institutionnel dans lequel ils évoluent et que celui-ci n'est pas immobile. Dans le cas présent, les réformes instituées dans le secteur du développement économique local par le gouvernement provincial font en sorte que les responsabilités qui incombent à chaque type d' élu de même que les ressources dont ils disposent ont évolué. Ces réformes visant en grande partie la décentralisation vers les espaces locaux, les élus municipaux ressortent donc comme les grands bénéficiaires de ces réformes. Cela est particulièrement vrai pour les maires d'arrondissement dont le poste n'existait tout simplement pas avant les récentes réformes et qui sont aujourd'hui aux commandes de leur arrondissement respectif.

Nous énonçons ainsi la seconde hypothèse spécifique suivante :

2^e hypothèse : Avec les réformes institutionnelles, l'importance du rôle des élus municipaux et particulièrement des maires d'arrondissement auprès des CDÉC s'est accrue au point de surpasser celle des simples députés provinciaux et fédéraux et de se situer tout juste sous celui des ministres.

Enfin, la troisième hypothèse concerne précisément la variable temporelle. Morin, Latendresse et Parazelli (1994) mentionnent dans leur historique des CDÉC montréalaises que des élus, tant provinciaux que municipaux, ont été impliqués à divers degrés dans la mise sur pied de certaines d'entre elles. De leur côté, Ayoub et Malo, dans leur étude sur le partenariat entre la Ville de Montréal et les CDÉC, menée en 2001, soulignent que les directions des CDÉC maintiennent certains contacts avec les élus, surtout dans le cadre des mandats CLD. Camus (2002) avance dans son étude sur l'influence de la réforme CLD sur les relations État-CDÉC des propos qui vont dans le même sens. Pour leur part, Bouchard, Lévesque et Saint-Pierre (2005) ainsi que Morin (2006) exposent l'importance sans précédent des nouvelles responsabilités qui ont été accordées aux élus en matière de développement économique local dans le cadre des réformes qui ont été instituées en 2003 et 2004. Ces mentions des élus nous mènent à formuler une troisième hypothèse spécifique.

3^e hypothèse : Si la réforme CLD de 1997 a fait évoluer le rôle des élus auprès des CDÉC, ce sont surtout les réformes introduites à la fin de l'année 2003 (dont la Loi 34 principalement) qui a entraîné la modification la plus considérable à cet effet.

Conclusion

L'exploration de la littérature ayant trait au développement économique local ainsi qu'à la gouvernance nous a permis d'extraire certains concepts clés, c'est-à-dire le partenariat, le réseau, le leadership et l'interface. Par la suite, le croisement de ces concepts et des éléments de problématique nous a mené au constat qu'il s'agissait de concepts qui permettent d'aller au-delà de l'identification des simples responsabilités qui incombent aux élus et de cerner plus précisément le rôle que ces derniers jouent en lien avec les CDÉC.

L'analyse de cas spécifiques nous permettra de vérifier la pertinence de ce cadre conceptuel et d'en apprendre plus sur le rôle des élus, ce qui contribuera à combler un vide dans la littérature sur le développement économique local à Montréal. Cependant, afin de pouvoir répondre de façon satisfaisante à la question posée dans la dernière section de ce chapitre et de pouvoir vérifier les hypothèses qui découlent des observations précédentes, il est d'abord nécessaire d'établir les grandes lignes de la méthodologie qui sera employée dans le cadre de cette thèse. Le peu d'écrits portant sur le sujet fait en sorte qu'une recherche exploratoire basée sur l'étude de quelques cas constitue l'approche la plus appropriée pour l'avancement des connaissances dans ce secteur.

CHAPITRE III

CADRE MÉTHODOLOGIQUE ET OUTILS DE RECHERCHE

Introduction

Une fois le cadre conceptuel, la problématique, la question de recherche et les hypothèses clairement établis, nous avons défini l'approche la plus adéquate afin de vérifier si les élus ont joué un rôle significatif auprès des CDÉC montréalaises. Deux aspects ont été développés plus en détail. Une stratégie générale de recherche a d'abord été adoptée afin de répondre le mieux possible aux questions posées. C'est par la suite que nous avons élaboré la démarche méthodologique qui devait nous permettre d'obtenir les données les plus pertinentes pour compléter notre thèse. Le présent chapitre est consacré à la présentation de ces deux éléments établis au préalable de même qu'à l'explication du corpus empirique qui a servi à vérifier nos hypothèses et à un survol du déroulement de nos recherches sur le terrain.

3.1. Stratégie générale de recherche

L'approche la plus avantageuse pour réaliser notre recherche semble être une étude de cas multiples. La présente section sera consacrée à la justification de ce choix de stratégie de recherche ainsi qu'à celui des cas étudiés (trois arrondissements montréalais) et de la période couverte.

3.1.1. Une étude de cas multiple

Plusieurs raisons peuvent être mises de l'avant pour justifier ce choix. D'abord, de manière générale, une étude de cas s'avère une stratégie efficace tant pour l'exploration et la description que pour l'analyse de certaines réalités sociales (Yin, 2003). Dans le cas présent, l'étude du rôle des élus en lien avec les CDÉC comporte à la fois des éléments d'exploration, de description et d'analyse, ce qui nous porte à favoriser une stratégie polyvalente.

Comme il a été mentionné précédemment, le nombre très réduit de travaux portant sur le thème des élus dans le développement économique local oblige, dans un premier temps, à se lancer dans une étape de reconnaissance et de description du contexte (historique et institutionnel) et de la dynamique étudiés. Roy (2003 : 168) croit également que l'étude de cas s'avère généralement très efficace pour analyser les réalités négligées. Par ailleurs, selon Berg (1998 : 219), l'étude de cas, par la profondeur d'analyse qu'elle permet, constitue une approche extrêmement utile lorsqu'une recherche porte sur les relations interpersonnelles ou encore sur le comportement, les attitudes et les motivations d'individus évoluant au sein d'un milieu organisationnel. Yin (2003) ajoute, pour sa part, que l'étude de cas est appropriée quand il s'agit d'études portant sur des événements ou processus passés, mais aussi contemporains. C'est précisément le cas du présent projet qui porte sur la période allant de 1990 à 2006. Malgré l'importance que nous avons accordée à l'aspect exploratoire et descriptif, il n'est pas dit qu'il se trouve dénuée d'un volet analytique pour autant. En effet, certaines hypothèses seront explorées quant aux éléments qui influencent le rôle des élus. La prévalence de l'aspect exploratoire et descriptif mène à favoriser l'étude de cas plutôt qu'une étude de nature quantitative basée sur un sondage qui viserait tester l'incidence de certains facteurs spécifiques.

Les critiques faites à l'endroit de la stratégie choisie ne surpassent pas les bénéfices liés à son choix. En effet, le manque de rigueur, souvent invoqué, peut être contré par l'emploi d'une méthode systématique ou la prise en compte des biais existants. De plus, comme Yin (2003 : 10) le mentionne, il serait faux de croire que l'étude de cas constitue la seule approche exposée au risque d'utiliser des outils méthodologiques biaisés. En ce qui concerne le manque de généralisation des résultats, une autre critique souvent invoquée, Yin rappelle que la question n'est pas simple. Cependant, il est possible, avec une étude de cas, de faire des généralisations, mais de nature théorique plutôt que des généralisations par rapport à une population.

Pour ce qui est de la décision d'opter pour cette stratégie, elle repose à la fois sur une réflexion d'ordre théorique et empirique. En ce qui concerne l'aspect théorique, une étude de cas unique comporte toujours le risque que le cas en question, malgré la richesse des données qu'il fournit, soit un cas d'exception. Évidemment, il s'agit là d'un inconvénient à moins que ce ne soit précisément ce qui est voulu par le chercheur. Avec l'ajout ne serait-ce que d'un second cas, une possibilité de reproduction des résultats existe, ce qui vient renforcer les résultats qui découlent du premier cas étudié. Chaque cas supplémentaire permet de venir confirmer avec plus de fermeté les observations ou de modifier le cadre conceptuel si nécessaire. Notre étude de cas multiple est donc basée sur ce que Yin (2003) appelle une logique de reproduction littérale (*literal replication*). Elle vise en effet à obtenir des résultats similaires d'une étude à l'autre jusqu'à ce qu'il y ait saturation. Cela contraste avec une logique de reproduction théorique où des résultats différents sont recherchés, mais pour une raison prédictible (Yin, 2003 : 47). Par ailleurs, les cas choisis ne constituent pas un échantillon à la façon de personnes sélectionnées pour un sondage. Il s'agit bien d'un cas qui est reproduit à plusieurs reprises.

Sur le plan empirique, l'intérêt d'étudier plus d'un cas repose sur la différence des dynamiques communautaires observables dans chacun des arrondissements

montréalais. En effet, malgré la similitude de leur cadre institutionnel, chaque territoire compte sur une société civile ne démontrant pas la même vigueur face aux réformes qui affectent le cadre de leur relation avec leur CDÉC. Bouchard, Lévesque et St-Pierre (2005) écrivent à ce sujet que la réforme de 2003 n'oblige plus la participation de la société civile aux activités des CDÉC. Ils mentionnent que celle-ci demeure présente et active là où elle est dynamique et capable d'imposer sa volonté. L'étude de plus d'un arrondissement assure ainsi de bien saisir cette diversité au sein de la société civile montréalaise et l'influence de cet aspect sur le rôle des élus dans le développement économique local à l'échelle infra-municipale.

3.1.2. Le choix des cas étudiés

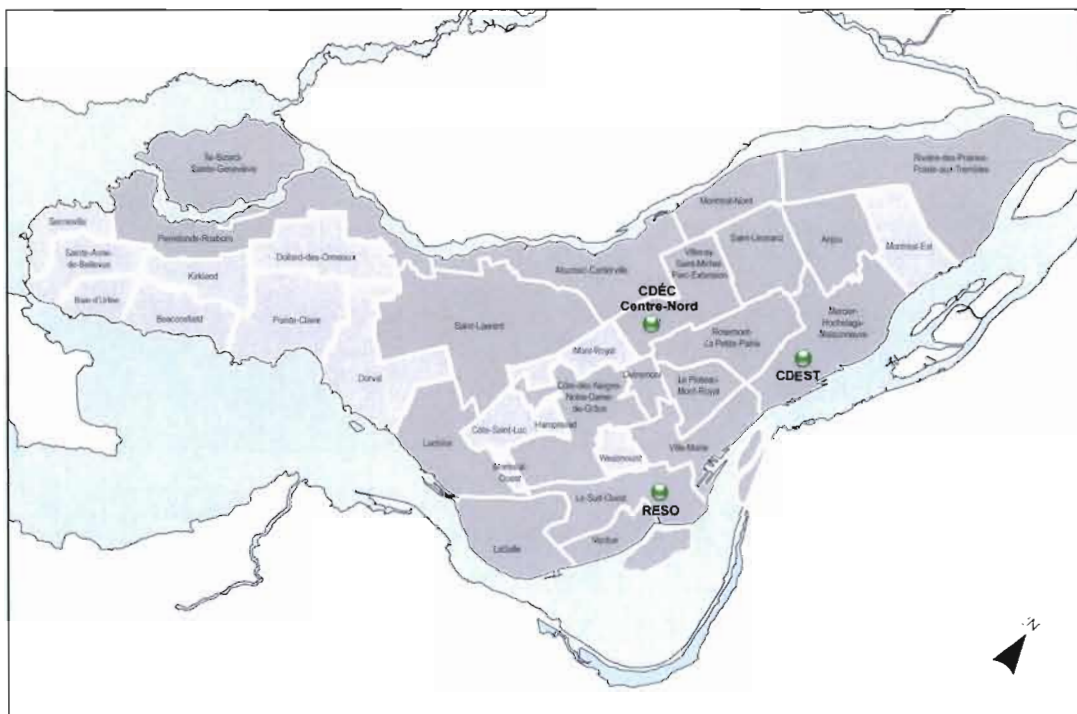
L'adoption d'une telle stratégie de recherche impliquait au départ que le nombre de cas sélectionnés puisse varier une fois l'étude entreprise puisque le point de saturation peut être atteint avant que ne soit étudié le dernier cas. Au final, il s'est avéré que l'analyse de trois territoires couverts par des CDÉC a suffi pour tirer certaines conclusions. Notre thèse est ainsi basée sur une enquête menée auprès d'élus et de certains de leurs interlocuteurs de trois arrondissements montréalais. Après avoir effectué un bref survol de ces cas, une revue des critères de sélection sera présentée.

3.1.2.1. Les cas sélectionnés

Les trois territoires retenus ainsi que leur CDÉC correspondante sont les suivants : le Sud-Ouest (Regroupement économique et social du Sud-Ouest – RÉSO), Mercier-Hochelaga-Maisonneuve (Corporation de développement de l'Est – CDEST),

et Villeray-St-Michel-Parc-Extension (CDÉC Centre-Nord)⁶¹ (voir Figure 3.1).

Carte 3.1 Les arrondissements de la Ville de Montréal en 2006



Conception: Ysabelle Cuierrier, Département d'études urbaines et touristiques, UQAM (2009).

L'arrondissement Sud-Ouest et le RESO⁶²

L'arrondissement Sud-Ouest couvre un territoire de 15,7 Km² situé à l'ouest du centre-ville de Montréal. Localisé dans les limites de l'ancienne Ville de Montréal, il

⁶¹ La CDÉC Rosemont–La Petite-Patrie et l'arrondissement du même nom répondaient également aux critères qui ont été établis pour le choix des cas à étudier. Néanmoins, l'étude des trois cas choisis précédemment s'étant révélée suffisante pour les besoins de notre recherche, ce quatrième cas n'a pas été retenu.

⁶² Les données relatives aux arrondissements sont tirées principalement des profils sociodémographiques produits par la Ville de Montréal pour chacun de ses arrondissements. Ces documents, publiés en octobre 2008, sont basés sur les données du recensement 2006 de Statistiques Canada. Certaines données socioéconomiques ont pour leur part été tirées des derniers Plans d'action local pour l'économie et l'emploi (PALÉE) produit par le RESO, la CDEST et la CDÉC Centre-Nord.

est bordé au nord par la municipalité de Westmount ainsi que par l'arrondissement Côte-des-neiges–Notre-Dame-de-Grâce. À l'ouest, c'est l'arrondissement LaSalle qui est limitrophe alors qu'au sud, il s'agit de l'arrondissement Verdun et du fleuve Saint-Laurent. Enfin, à l'est, se trouve l'arrondissement Ville-Marie (voir Figure 3.2). L'arrondissement comprend les quartiers Émard, Côte-Saint-Paul, Pointe-Saint-Charles, Petite-Bourgogne–Griffintown et Saint-Henri. Sur le plan du découpage politique, ces derniers ont été regroupés en deux districts municipaux (Saint-Paul–Émard et Saint-Henri–Petite-Bourgogne–Pointe-Saint-Charles). En ce qui concerne les autres paliers politiques, le Sud-Ouest est recoupé par un comté provincial (Saint-Henri/Sainte-Anne) et deux circonscriptions fédérales (LaSalle–Émard et Jeanne-Le Ber).

Carte 3.2 L'arrondissement du Sud-Ouest



Conception: Ysabelle Cuierrier, Département d'études urbaines et touristiques, UQAM (2009).

Avec sa population de 69 860 habitants en 2006, il constitue le 13^e arrondissement le plus peuplé de Montréal. Les importantes difficultés

économiques qu'a connues ce territoire au cours des années 1960 et 1970 ont mené à une véritable fuite de sa population alors que, entre 1966 et 1981, 37,6 % de ses résidents ont quitté le secteur. Sur le plan socioéconomique, la situation de l'arrondissement demeure difficile encore aujourd'hui comme en témoigne le revenu total moyen des personnes de 15 ans et plus vivant dans l'arrondissement qui était de 22 351 \$ en 2000⁶³. En ce qui a trait aux ménages, 40,8 % d'entre eux vivaient sous le seuil de faibles revenus alors que la moyenne montréalaise est de 29 %. Par ailleurs, la population du territoire est composée à 23 % d'immigrants soit 15 995 habitants.

La CDÉC située sur le territoire du Sud-Ouest est le RESO qui a été mis sur pied en 1984⁶⁴, ce qui en fait une CDÉC de première génération. Elle est sans aucun doute l'organisme du genre ayant le plus d'envergure et de poids sur le territoire montréalais. Soutenu par des groupes sociaux très actifs et revendicateurs, le RESO a démontré à maintes reprises sa capacité de mobiliser la population de l'arrondissement Sud-Ouest, ce qui en fait un acteur d'importance sur la scène locale.

L'arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et la CDEST

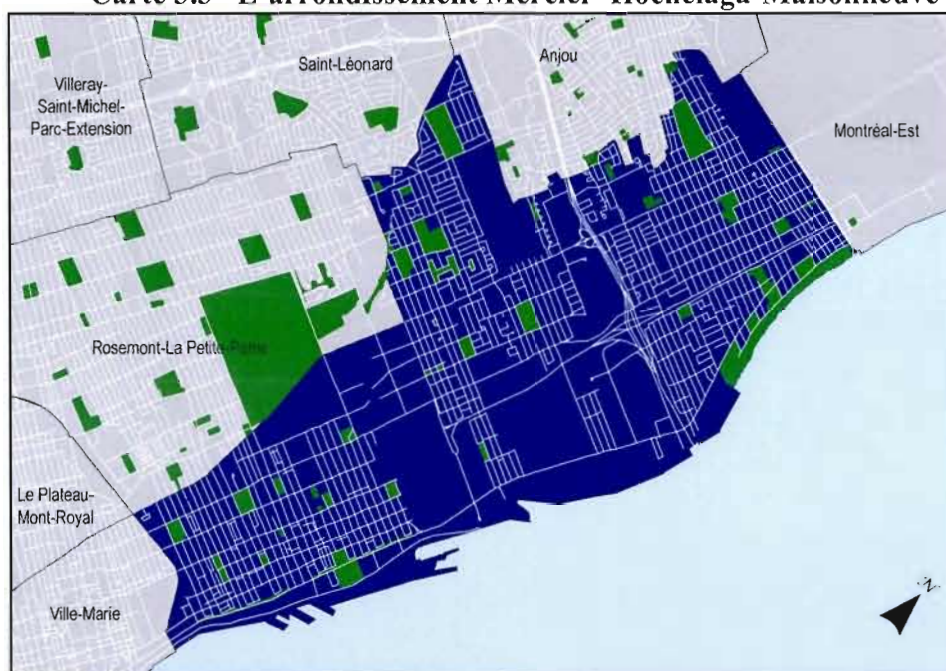
L'arrondissement Mercier – Hochelaga-Maisonneuve, pour sa part, est situé à l'est du centre-ville de Montréal. Tout comme le Sud-Ouest, ce territoire de 25,4 Km² fait partie du territoire de l'ancienne Ville de Montréal. Les arrondissements Saint-Léonard et Anjou ainsi que la rue Sherbrooke constituent sa limite nord. Au sud, ce territoire est bordé par le fleuve Saint-Laurent alors qu'on retrouve à l'est la ville de Montréal-Est et à l'ouest les arrondissements Ville-Marie et Rosemont-La Petite-Patrie (voir figure 3.3). Comme son nom l'indique, l'arrondissement est formé des

⁶³ À la même date, le revenu moyen de l'ensemble de la ville était de 28 258 \$.

⁶⁴ Rappelons que le nom RESO est adopté en 1989. De 1984 à 1989, l'organisme est plutôt connu sous le nom de Programme économique de Pointe-Saint-Charles (PEP).

quartiers Mercier (Est et Ouest) et Hochelaga-Maisonneuve. Sur le plan du découpage politique, ces quartiers forment quatre districts municipaux (Maisonneuve – Longue-Pointe, Louis-Riel, Tétreaultville et Hochelaga) et sont traversés par trois comtés provinciaux (Hochelaga-Maisonneuve, Bourget et Anjou) et trois circonscriptions fédérales (Hochelaga, La-Pointe-de-l'île et Honoré-Mercier).

Carte 3.3 L'arrondissement Mercier–Hochelaga-Maisonneuve



Conception: Ysabelle Cuierrier, Département d'études urbaines et touristiques, UQAM (2009).

Sur le plan démographique, la population de l'arrondissement se chiffre à 129 110 habitants (en 2006), ce qui en fait le quatrième arrondissement le plus peuplé de la municipalité. À l'instar du Sud-Ouest, Mercier-Hochelaga-Maisonneuve se remet péniblement d'une importante fuite de sa population alors que celle-ci a diminué de 30 % entre 1966 et 2006. Ce sont près de 59 000 résidents qui ont quitté le territoire dans les trente ans suivant 1966. Cette dynamique, qui s'est beaucoup

améliorée depuis⁶⁵, est fortement liée aux déboires économiques qu'a connus ce territoire au cours des décennies 1970, 1980 et 1990. La situation reste néanmoins problématique pour certains sur le plan économique, notamment pour les familles monoparentales qui constituent près de 25 % des familles de l'arrondissement. Également, nombreux sont les résidents d'Hochelaga-Maisonneuve, si on les compare à ceux de Mercier-Est et Mercier-Ouest, qui vivent dans des conditions économiques précaires. Les ménages de l'arrondissement comptaient, en 2001, sur un revenu moyen de 39 156 \$, ce qui se situe à près de 10 000 \$ sous la moyenne montréalaise (49 429 \$). Cela en fait l'un des arrondissements les plus pauvres de la Ville de Montréal. Ce sont près de 33 % des ménages du territoire qui sont considérés à faible revenu. La population immigrante, pour sa part, se chiffre à 19 340 personnes, soit 15 % de la population totale de l'arrondissement. Cette faible proportion d'immigrants contribue à faire en sorte que Mercier-Hochelaga-Maisonneuve soit considéré comme l'arrondissement le plus francophone de Montréal.

La CDEST, fondée en 1985⁶⁶, est la CDÉC associée à l'arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve. Issue de la première vague, elle est généralement vue comme la deuxième plus importante CDÉC. Le RESO constitue la seule autre corporation ayant plus d'envergure. La CDEST est reconnue pour faire bon ménage avec le milieu politique ainsi que le milieu des affaires, ce qui influence passablement son approche du développement économique local depuis sa création.

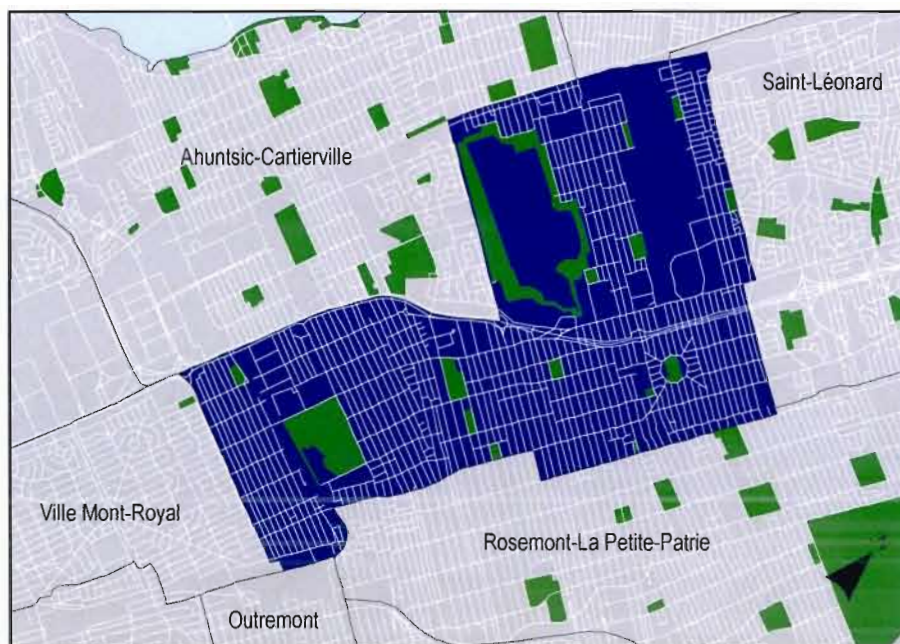
⁶⁵ L'arrondissement a connu une croissance de population de 2,9% au cours des dix dernières années.

⁶⁶ Rappelons que la CDEST portait le nom de PAR-HM (Programme Action Revitalisation Hochelaga-Maisonneuve de 1985 à 1990).

L'arrondissement Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension et la CDÉC Centre-Nord

Situés au nord du centre-ville, les quartiers Villeray, Saint-Michel et Parc-Extension forment un arrondissement qui couvre un territoire de 16,5 km². Celui-ci a des frontières communes avec six autres arrondissements (voir Figure 3.4). Au nord se trouvent ceux de Ahuntsic-Cartierville et Montréal-Nord. L'arrondissement Saint-Léonard forme pour sa part la frontière est alors que celui de Rosemont–La Petite-patrie et Outremont constituent la limite sud. Enfin, on retrouve à l'ouest la municipalité de Mont-Royal. Divisé en quatre districts municipaux (Parc-Extension, Villeray, Saint-Michel et François Perreault), l'arrondissement est également traversé par deux comtés provinciaux (Laurier-Dorion et Viau) et deux circonscriptions fédérales (Papineau et Saint-Michel–Saint-Léonard).

Carte 3.4 L'arrondissement Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension



Conception: Ysabelle Cuierrier, Département d'études urbaines et touristiques, UQAM (2009).

Malgré une diminution de 1,8 % par rapport aux chiffres de 2001, les 142 825 habitants (en 2006) font de la population de cet arrondissement la deuxième plus importante de la Ville de Montréal. La tendance à la baisse du nombre de résidents s'est considérablement résorbée depuis 1996. Comme c'est le cas dans plusieurs autres arrondissements, c'est entre 1966 et 1996 que le territoire a perdu le plus d'habitants (29 % de la population de 1966 à 2006).

Les données sur le revenu datant de 2000 indiquent que les citoyens de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension présentent un taux inférieur à la moyenne montréalaise. Chez ceux de plus de 15 ans, le revenu se situe à 19 187 \$, c'est-à-dire près de 9 000 \$ de moins que la moyenne qu'on retrouve dans les autres arrondissements. En ce qui concerne les ménages, cette moyenne se situe à 34 240 \$, ce qui fait que 41 % d'entre eux se situent sous le seuil de faible revenu (troisième plus faible à Montréal). Tout comme dans Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, 25 % des familles de l'arrondissement (9 265 sur 36 515) sont monoparentales. Pour ce qui est de l'immigration, c'est pas moins de 43 % de la population de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension qui n'est pas née au Canada alors que la moyenne montréalaise est à 31 %. Parmi les immigrants, près du quart sont arrivés depuis moins de 5 ans, ce qui explique en partie que 6 % des habitants de l'arrondissement ne peuvent parler ni l'anglais, ni le français.

La CDÉC de l'arrondissement, la CDÉC Centre-Nord, a vu le jour en 1988⁶⁷, au cours de la seconde vague. La forte concentration d'immigrants et de familles monoparentales de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension a mené les fondateurs de cet organisme à adopter, à l'origine, un mode d'intervention axé sur les types de clientèles (femmes-chefs de famille monoparentale, communautés culturelles et jeunes). Il s'agit d'une CDÉC comptant sur des moyens beaucoup plus modestes que

⁶⁷ Rappelons que le nom CDÉC Centre-Nord est adopté en 1991. De 1988 à 1991, l'organisme est plutôt connu sous le nom de Carrefour économique Centre-Nord.

ceux du RESO et de la CDEST. De ce fait, elle ne dispose pas de la même influence au sein de l'arrondissement.

3.1.2.2. Les critères de sélection

Les critères de sélections de ces territoires sont au nombre de trois. Il s'agissait de sélectionner des zones dont le maximum de variables contextuelles serait contrôlé. Ainsi, dans un premier temps, il s'agit d'arrondissements situés dans les limites de l'ancienne Ville de Montréal et qui possèdent donc, pour l'ensemble de la période couverte par l'étude, un cadre politico-administratif similaire. La marge de manœuvre dont ont historiquement bénéficié les élus de ces territoires se trouve ainsi à être la même, que ce soit avant ou après la réorganisation municipale⁶⁸. La sélection de territoires nouvellement fusionnés à la Ville de Montréal, puisqu'ils présentent de nombreuses disparités (taille de la population, nombre d'élus, etc.), aurait sans doute permis d'intéressantes analyses si une logique de reproduction théorique avait été privilégiée puisque ce type d'étude tente d'expliquer des dynamiques divergentes. Ce n'est cependant pas ce que nous recherchons. C'est donc dans un souci d'homogénéité que des territoires de l'ancienne Ville de Montréal ont été sélectionnés. L'étude de CDÉC dont les différents territoires possèdent des caractéristiques structurelles très similaires aide au contrôle de ce type de variables. Cela permet aussi de mettre davantage l'accent sur le jeu des acteurs, ce qui constitue l'élément central de la présente thèse. Il va sans dire que la similitude des cas

⁶⁸ La marge de manœuvre dont jouissent les élus issus des arrondissements de l'ancienne Ville de Montréal s'est considérablement accrue avec la fusion municipale alors que les arrondissements passent de simple territoire administratif à entité politique jouissant d'une certaine autonomie. À l'inverse, les élus provenant des municipalités fusionnées ont vu leurs pouvoirs amoindris au moment de joindre la Ville de Montréal. Il est clair que ces deux groupes d'élus, par la différence de leur parcours, n'ont pas dû procéder aux mêmes ajustements au lendemain de la réforme municipale. Les élus des anciens arrondissements ont dû s'habituer à exercer les nouveaux pouvoirs qui leur ont été accordés et il n'est pas dit que tous ont terminé cette période d'ajustement au moment d'écrire ces lignes.

sélectionnés n'est pas parfaite. C'est pourquoi les disparités qui existent sur le plan structural ont été prises en compte au moment de l'analyse.

Le deuxième critère de sélection des territoires a été l'ancienneté des CDÉC qu'on y retrouve. Deux des CDÉC choisies sont de la première génération, créées entre 1984-1986, alors que la troisième fait partie de la seconde vague et a donc été fondée dans la deuxième moitié des années 1980. Encore ici, il s'agit d'ajouter à l'uniformité des cas. D'abord, le fait que ces organisations comptent sur une expérience relativement similaire en termes de durée permet un certain contrôle sur la variable temporelle. Ensuite, le contexte historique dans lequel elles ont vu le jour n'est pas très différent puisque seulement quatre ans séparent leur mise sur pied.

Finalement, le troisième critère est lié à la seconde hypothèse, soit l'influence de la fonction des élus sur leur rôle auprès des CDÉC. Le choix des cas s'est fait en raison de la présence, au cours des 16 années couvertes par la recherche, d'au moins un élu occupant des fonctions de ministre⁶⁹ dans les territoires d'intervention des CDÉC. Les territoires des trois CDÉC sélectionnés ont déjà compté sur des députés-ministres, que ce soit au provincial ou au fédéral. Ainsi, l'arrondissement Sud-Ouest avait Paul Martin qui, en tant que député de LaSalle-Émard, a été notamment ministre fédéral des Finances et Premier ministre; l'arrondissement Villeray-St-Michel-Parc-Extension a eu Pierre Pettigrew (député de Papineau et ministre fédéral); et enfin, l'arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve avait pour député (comté d'Hochelaga-Maisonneuve), depuis plus de 20 ans, Louise Harel (à la tête de nombreux ministères provinciaux).

⁶⁹ Qu'il s'agisse d'un ministre provincial ou fédéral n'est pas sans importance. Néanmoins, étant donné le faible roulement des députés dans les circonscriptions électorales incluses dans notre analyse, il nous a été impossible de constituer un échantillon idéal qui aurait été composé d'un député et d'un ministre, pour chacun des paliers, dans chacun des trois territoires. Nous avons donc dû nous rabattre sur un échantillon composé, pour chaque territoire, d'un simple député et d'un ministre, et ce, sans égard au palier de gouvernement.

Au-delà des similitudes qui existent entre les différents cas sélectionnés, certaines différences demeurent. Cela est inévitable. Néanmoins, loin d'affaiblir l'analyse, ces différences viennent au contraire l'enrichir lorsque la chose est envisagée dans une perspective comparative. En effet, celles-ci permettent l'ébauche d'un schéma comparatif en deux temps.

Il y a d'abord la comparaison entre le cas du Sud-Ouest et celui de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve. Les CDÉC de ces arrondissements sont non seulement des CDÉC de la première génération, mais aussi les deux plus importants organismes communautaires du genre à Montréal (en termes de moyens et de capacité d'influence). Il s'avère intéressant de comparer ces deux cas à succès qui ont su prendre une place prépondérante dans la gouvernance locale, et ce, malgré des dynamiques locales fort différentes. Dans un deuxième temps, la comparaison de ces cas exemplaires avec celui de la CDÉC Centre-Nord ne va pas sans susciter d'intérêt. En effet, la CDÉC Centre-Nord, implantée seulement quelques années plus tard, n'a jamais pu acquérir le même statut que les deux autres sur son territoire.

Outre le choix des cas à étudier, nous avons dû déterminer le cadre temporel de nos recherches. Les multiples réformes institutionnelles qui ont eu cours depuis les vingt dernières années dans le secteur du développement économique local ont été à la source de notre choix.

3.1.3. La période couverte

La période couverte dans le cadre de cette recherche va de 1990 à 2006 (inclusivement), année où a pris fin la collecte des données. Deux raisons expliquent ce choix. D'abord, l'année 1990 constitue un point marquant dans l'évolution du secteur du développement économique local à Montréal. Elle correspond effectivement au début de la mise en œuvre du Plan d'action de la Ville de Montréal

en matière de développement local. Il s'agit du plan qui a conduit les trois ordres de gouvernement à conclure un protocole d'entente par lequel ils reconnaissaient les CDÉC et s'engageaient à les soutenir financièrement. Par ailleurs, nous avons considéré que l'impact qu'ont eu deux autres moments forts de l'évolution institutionnelle du secteur du développement économique local se devait d'être étudié. Il s'agit du projet de loi 171 de 1997 menant à la création des CLD ainsi que de la série de lois adoptées à la fin de 2003 (les projets de loi 9, 33 et 34) portant sur la décentralisation des responsabilités vers les arrondissements. Nous en arrivons ainsi à embrasser un découpage en trois périodes (1990-1997, 1998-2003 et 2004-2006). En outre, le développement économique local étant un phénomène lent (Bourque, 2000 : 202), son étude demande l'analyse d'une période s'étendant sur une durée d'un minimum de dix ans et même plus, préférablement. C'est pourquoi un cadre temporel d'un peu plus de quinze ans a été établi. La considération de la problématique dans une perspective historique a permis d'offrir une analyse beaucoup plus riche et de mieux comprendre dans quelle mesure les stratégies des élus sont conditionnées et contraintes par les choix faits antérieurement (tant les leurs que ceux des autres intervenants). Cela a également permis de considérer l'impact de divers éléments tels que la *Loi portant sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* (Loi 170 de 2000) ainsi que les autres réformes qui ont mené à une plus grande décentralisation au cours de cette période.

Une fois les cas sélectionnés et le cadre temporel fixé, il fallait maintenant déterminer la démarche à suivre pour recueillir des données de qualité allant servir à l'analyse.

3.2. Démarche méthodologique et corpus empirique

Comme le souligne Yin (2003 : 15), une étude de cas peut fort bien faire usage de données quantitatives et qualitatives. Néanmoins, la démarche méthodologique qui sera employée, dans le cadre de cette thèse, sera essentiellement de nature qualitative. Une approche de type qualitatif s'avère appropriée pour cette recherche sur le rôle des élus locaux puisqu'elle permet l'analyse de faits non quantifiables d'un phénomène humain ou social (Berg, 1998 : 7). Par cette approche, mentionne Berg (1998 : 7), le chercheur est en mesure d'appréhender les perceptions des sujets étudiés et la façon dont ceux-ci structurent et donnent un sens à leur comportement et à leur quotidien. Ce sont les entretiens semi-directifs de même que la recherche documentaire, deux outils utilisés communément dans le cadre de recherches qualitatives, qui ont été privilégiés pour constituer le corpus empirique à la base de la présente recherche. Les deux méthodes ont été employées de façon parallèle. Ainsi, les documents consultés nous ont permis une validation constante des données obtenues lors des entretiens. À l'inverse, les entrevues nous ont permis de compléter les informations recueillies au cours de la recherche documentaire.

3.2.1. Les entretiens semi-directifs et le choix des répondants

Principale source de données de ce projet, les entretiens semi-directifs nous ont permis d'établir les interrelations existantes entre les différents acteurs (coalition, alliance, etc.), la dynamique de ces relations ainsi que le rôle spécifique des élus, et ce, tant de la perspective de ces derniers que de celle des acteurs qui les côtoient. Selon Savoie-Zajc (2003 : 298), l'entretien semi-directif constitue un outil approprié dans le cadre d'une recherche lorsqu'une réponse affirmative est donnée à trois questions : « Traite-t-on de sujets délicats, intimes, complexes? S'intéresse-t-on au sens que les individus donnent à une expérience particulière? Veut-on dégager une compréhension approfondie d'un phénomène donné? ». Dans le cas présent, on peut

répondre par l'affirmative à chacune de ces questions. D'abord, le rôle des élus, qu'il s'agisse de la fonction de leader ou de celle d'articulateur, constitue un phénomène complexe. Les intentions et les motifs des élus peuvent difficilement être mis en évidence par un outil autre que l'entretien. Ensuite, notre étude tente de dégager une compréhension approfondie d'un phénomène, à savoir les liens qu'entretiennent les élus avec les autres acteurs évoluant au sein des CDÉC. Finalement, le sens que les élus attachent à leur expérience particulière en lien avec les CDÉC constitue un élément central dans le cadre de notre étude.

Les entretiens ont été réalisés de mai 2006 à mars 2007, à l'exception du tout dernier qui a été effectué en janvier 2008 (voir Annexe 2⁷⁰). Ils avaient une durée se situant entre une heure et une heure et demie en moyenne. Nous avions prévu au départ de traiter chacun des cas à l'étude de façon séquentielle afin que l'analyse préliminaire des données issues des premiers cas permette de corriger le tir avant d'en aborder un nouveau. Étant donné la difficulté d'obtenir un entretien avec certains des répondants, il s'est avéré difficile d'empêcher tout chevauchement entre les périodes d'étude de chacun des cas. C'est ainsi que nous avons mené les entretiens dans le Sud-Ouest de mai à septembre 2006, ceux dans Mercier – Hochelaga-Maisonneuve d'août à décembre 2006 et ceux de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension de septembre 2006 à mars 2007. Malgré ces légers empiètements, nous considérons avoir pu bénéficier du fait que les trois cas n'aient pas été abordés de façon simultanée.

En ce qui concerne l'échantillonnage, les répondants ont été sélectionnés parmi les acteurs impliqués à divers degrés dans les activités et le fonctionnement des CDÉC concernées. Dans le cadre de la présente recherche, les informations provenant des acteurs autres que les élus, mais relativement au rôle de ces derniers, sont toutes

⁷⁰ Cette annexe inclut, en plus de la liste des entretiens réalisés, les mesures éthiques qui ont été adoptées dans le cadre de notre recherche.

aussi importantes que celles fournies par les élus eux-mêmes. Elles permettent en effet de ne pas demeurer dans la seule perspective de ces derniers. L'échantillon a ainsi été constitué en grande partie d'élus, mais aussi de dirigeants des CDÉC (directeurs généraux et les présidents du conseil d'administration) et de fonctionnaires responsables du développement économique au sein des arrondissements (voir Annexe 3).

Le choix des directeurs généraux et des présidents du conseil d'administration comme informateurs clés au sein des CDÉC se justifie du fait qu'ils sont au cœur des activités de ces organismes ainsi que des décisions qui y sont prises. De plus, ils sont plus susceptibles d'entretenir des liens avec les élus que toute autre personne évoluant au sein des CDÉC. Pour chacun des cas, nous avons fait en sorte de pouvoir compter sur un au moins un directeur général et un président du conseil d'administration ayant œuvré au cours de chacune des périodes couvertes par l'étude. Cela a fait en sorte que nous avons interrogé de quatre à cinq dirigeants par CDÉC. Il n'y a que pour la CDÉC Centre-Nord où il nous a été impossible d'obtenir une rencontre avec le directeur général ayant été en poste pour la période 1990-1998. Néanmoins, les entretiens obtenus auprès d'autres personnes impliquées de très près dans la fondation et dans les activités de cette CDÉC durant cette période nous ont permis de pallier ce manque. Par ailleurs, toujours concernant cet organisme communautaire, des raisons personnelles empêchant la présidente actuelle du conseil d'administration de nous rencontrer, nous avons dû nous tourner vers un autre membre siégeant à l'exécutif du conseil d'administration de la CDÉC Centre-Nord.

En ce qui concerne les responsables du développement économique dans les arrondissements sélectionnés⁷¹, nous les avons interrogés en tant qu'acteurs du

⁷¹ Le titre porté par ces fonctionnaires varie d'un arrondissement à l'autre et d'une période à l'autre. On les nomme parfois commissaires au développement économique ou encore directeurs de l'aménagement urbain et du service aux entreprises.

développement économique local ayant des contacts à la fois avec les élus et les dirigeants des CDÉC. Pour chacun des trois cas, nous avons rencontré une personne ayant travaillé avant la fusion municipale et une autre ayant travaillé pour l'arrondissement après la fusion, alors que de nouvelles responsabilités en matière de développement économique local ont été confiées au palier inframunicipal.

Du côté des élus, pour chaque arrondissement, de quatre à six élus ont été interviewés. Ici encore, l'objectif était, dans le cas des députés provinciaux et fédéraux, d'interroger autant d'élus qu'il le fallait pour obtenir un témoignage au sujet des trois périodes couvertes. Par ailleurs, le choix des répondants s'est également fait de telle sorte qu'un des députés de chaque territoire, que ce soit celui au niveau fédéral ou provincial, ait des responsabilités de ministre. Cela devait nous permettre de vérifier notre deuxième hypothèse concernant l'influence d'un poste de ministre sur le rôle de l' élu. Au niveau municipal, les maires d'arrondissement ainsi que des conseillers municipaux ayant siégé au conseil d'administration de la CDÉC ont également été sélectionnés. Dans leur cas cependant, nous n'avons cherché à couvrir que la plus récente période puisqu'au cours de la première et de la deuxième période, ils n'avaient que des responsabilités minimales en matière de développement économique.

Au total, il s'est avéré que de 10 à 11 entretiens ont été suffisants pour atteindre le seuil de saturation des données selon le cas. Ce sont ainsi 34 entrevues qui ont été réalisées pour l'ensemble du projet, si on ajoute les trois entretiens menés auprès de fonctionnaires oeuvrant pour la Ville de Montréal ou au niveau provincial⁷². À l'exception des deux dirigeants de la CDÉC Centre-Nord qui ont été évoqués plus tôt,

⁷² Il est à noter, dans le cas de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, qu'un des répondants a été, au cours de la période étudiée, à la fois directeur général de la CDEST et conseiller municipal. Nous avons donc profité de l'occasion pour l'interroger tant au sujet de sa fonction d' élu que de sa fonction de directeur général. Nous le considérons donc aux fins de l'analyse comme étant deux répondants distincts.

tous les répondants contactés ont accepté de nous rencontrer. Cela a néanmoins demandé beaucoup de persévérance comme en témoignent les nombreuses semaines qui se sont parfois écoulées entre le premier contact établi et la réalisation de l'entretien avec certains répondants.

Ce n'est qu'après une recherche approfondie des écrits scientifiques et de la documentation relative aux CDÉC et au développement économique local que nous avons constitué le schéma d'entretien que nous avons employé. Au moment de l'ébaucher, nous avions bien en tête la mise en garde faite par Braud (2006 : 642) qui rappelle que, bien souvent, les chercheurs en sociologie politique doivent affronter avec une intensité particulière « le problème de la concurrence avec d'autres discours ». Il mentionne en effet comment l'activité gouvernementale, les élections et la vie des partis politiques (pour ne citer que quelques exemples) sont couvertes par les médias en plus du fait que les hommes politiques eux-mêmes tentent d'imposer leurs analyses, leurs jugements, leur définition des enjeux ainsi que leurs qualifications des faits, des idées et des acteurs. Le chercheur se retrouve ainsi face à un arsenal de concepts qui ne sont pas les siens.

Un guide d'entretien général contenant des questions ouvertes a ainsi été construit (voir Annexe 4). Celui-ci a ensuite été modifié de façon particulière pour chacune des classes de répondants (élus, dirigeants de CDÉC et fonctionnaires). La validation de ces plans spécifiques s'est faite lors des premières entrevues réalisées auprès de chaque groupe d'acteur sélectionné. Les principaux thèmes compris dans le guide sont liés aux trois hypothèses. Ce sont les thèmes suivants :

- 1) le rôle de leader des élus;
- 2) le rôle d'articulateur des élus;
- 3) les partenariats impliquant les CDEC;
- 4) le rôle d'interface;

- 5) l'influence du palier gouvernemental sur le rôle de l' élu;
- 6) l'influence de la fonction qu'occupe l' élu;
- 7) l'évolution du rôle des élus au cours des grandes périodes qui ont marqué l'évolution du développement économique local (1990-1997, 1998-2003, 2004-2006) et l'influence des grandes réformes.

La multiplication des outils de collecte de données est une stratégie qui revêt une grande importance dans la réalisation d'études de cas. Comme l'indique Roy (2003 : 177), le recours à plusieurs méthodes et sources de données permet de limiter les biais causés par des erreurs de mesure. La triangulation des données a permis de combler les lacunes de chacune des méthodes employées et d'atténuer les biais dont nous avons pu faire preuve en raison de notre immersion dans la recherche. Ainsi, au cours de la présente recherche, les informations recueillies lors des entretiens ont été croisées avec celles tirées d'une recherche documentaire.

3.2.2. La recherche documentaire et le choix des documents

Le corpus documentaire rassemblé aux fins de la recherche était composé de documents provenant de sources diverses. Ceux-ci émanaient en majeure partie des CDÉC (procès-verbaux des conseils d'administration et des comités des partenaires locaux, plans d'action, rapports annuels, mémoires et bulletins d'information produits par les CDÉC), mais également des différents paliers gouvernementaux (plans, règlements, textes de loi, données électorales etc.). Nous avons aussi fait appel aux journaux locaux (*Progrès Villeray*, *La Voix populaire* et *Nouvelles de l'Est*)⁷³. Ces documents nous ont informés à la fois sur les grands enjeux liés aux territoires locaux sélectionnés, sur les événements auxquels ont pris part les élus locaux et sur la nature de cette participation. Ils ont également été une source d'information en ce qui a trait

⁷³ Comme c'est le cas pour plusieurs hebdomadaires locaux, les journaux *Les Nouvelles de l'Est* ainsi que le *Progrès Villeray* ont été achetés par le géant Transcontinental au cours de la période couverte par l'étude. Cela mène à l'introduction d'un contenu standardisé. Le journal devient alors moins long et perd de son originalité.

aux transformations institutionnelles survenues depuis 1990, qu'il s'agisse de la création des CLD en 1998, de la réforme municipale entamée en 2001 ou de la décentralisation qui a fortement progressé en 2003. Ces éléments ne sont pas à négliger. Effectivement, comme le mentionne Yin (2003), l'étude de cas est une stratégie de recherche qui implique de ne pas se limiter à l'étude du phénomène lui-même, mais également au contexte dans lequel celui-ci s'incarne. Dans la phase préliminaire de la recherche, avant que ne soient menés les entretiens, les documents nous ont ainsi permis de mieux connaître la structure politique et économique des milieux institutionnels étudiés ainsi que la culture politique qui est propre à chacun d'eux. Cela a fait que nous avons été en mesure de mieux cibler les entrevues à réaliser par la suite. Par ailleurs, les données obtenues grâce aux recherches documentaires ont été particulièrement utiles en ce qui concerne la troisième hypothèse proposée qui porte sur l'évolution du rôle des élus. Elles permettaient en effet à la fois de valider les informations et de combler les trous de mémoire qu'avaient certains répondants relativement à des événements ayant eu lieu il y a parfois plus de 10 ans.

3.3. L'analyse des données

Comme cela a été évoqué plus tôt, il a fallu au cours de l'analyse être prudent par rapport à la proximité des lexiques et des concepts qu'on retrouve dans la vie politique et dans l'analyse scientifique. Les logiques respectives sont totalement différentes. Dans la vie politique, les conditions permanentes d'affrontement pour le pouvoir mènent les acteurs à s'approprier les événements bénéfiques et à imputer à l'adversaire la responsabilité des événements négatifs. Il existe une lutte pour la qualification des événements. De son côté, l'analyse scientifique tente d'offrir une vision des rôles des acteurs en faisant état des contraintes de situations, du poids des tendances lourdes de l'économie, de la démographie, de la culture, etc. Il s'agit, pour

reprendre l'expression de Braud (2006 : 619) d'une perspective « démythologisante ».

L'analyse des données, les informations recueillies lors des entretiens et dans les documents officiels ont ainsi été analysées de façon approfondie à la lumière d'une grille d'analyse inspirée de notre cadre conceptuel. Pour ce qui est des entretiens, ils ont été retranscrits mot à mot dans leur intégralité. L'analyse effectuée n'a pas été axée principalement sur une analyse de discours et des aspects symboliques de celui-ci. Il s'agit essentiellement d'une analyse basée sur les faits qui ont été évoqués lors des entretiens. Les faits divulgués par chacun des répondants ont par la suite été croisés afin de tirer un portrait de la situation.

L'analyse des données s'est faite en trois temps. Ces trois opérations, selon Quivy et Van Campenhoudt (2006), constituent en quelque sorte des passages obligés. Ainsi, dans un premier temps nous avons décrit les données de façon à mettre en évidence les principaux concepts, c'est-à-dire ceux de leadership, d'articulateur, d'interface et de partenariat dans le développement économique local. Nous avons également souligné les concepts de type d' élu (niveau politico-administratif : municipal, provincial et fédéral) et de fonction de l' élu (conseiller municipal, maire d'arrondissement, député, député-ministre, etc.) qui sont liés à notre seconde hypothèse. La variable temporelle (caractéristiques des trois phases institutionnelles de l'évolution des CDÉC) a également été mise en évidence. Dans un deuxième temps, les relations observées entre les variables ont été comparées à celles prévues par les hypothèses de façon à voir quelle était l'influence du type d' élu impliqué et de la fonction qu'il occupe sur son rôle auprès des CDÉC. Nous avons aussi analysé comment ce rôle a évolué dans le temps au cours des différentes phases. Pour finir, nous avons comparé les relations observées à celles qui étaient exposées dans nos hypothèses (les relations attendues). L'évaluation de l'écart entre les deux nous a ainsi permis de porter un jugement sur nos hypothèses.

Conclusion

Ce chapitre a été l'occasion de présenter les éléments d'ordre méthodologique de notre recherche. Nous avons dans un premier temps expliqué notre stratégie de recherche qui relève d'une approche qualitative. Nous y avons expliqué la décision de procéder à une étude de cas multiple et justifié le choix des terrains (trois arrondissements issus de l'ancienne Ville de Montréal et leur CDÉC) et du cadre temporel (1990-2006). Par la suite, nous avons enchaîné avec la présentation de la démarche méthodologique réalisée. Cela a été l'occasion de motiver, d'une part, le choix des intervenants (élus, dirigeants de CDÉC et fonctionnaires) qui ont été interrogés au cours d'entretiens semi-directifs et, d'autre part, celui des documents dont l'étude a permis de compléter notre corpus empirique. Nous en avons également profité pour décrire le déroulement de notre recherche sur le terrain avant de conclure en rendant compte du processus d'analyse que nous avons mené pour en arriver aux résultats qui seront présentés dans les chapitres qui suivent. Dans l'ordre seront présentés les cas du Sud-Ouest, de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et de Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension avant d'en arriver à une comparaison de ceux-ci dans un ultime chapitre.

CHAPITRE IV

LE RÔLE DES ÉLUS AUPRÈS DU RESO : LES ÉLUS DANS UN BASTION DE LA REVENDICATION SOCIALE

Introduction

Depuis le moment de sa fondation, le Regroupement économique et social du Sud-Ouest (RESO) se démarque des autres CDÉC par la largeur du mandat qu'il se donne. Engagé dans des activités liées au développement économique et social, on le retrouve également impliqué dans l'aménagement du territoire, par exemple. Cette situation n'est pas étrangère au fait que le RESO ait vu le jour dans un territoire qui constitue l'un des bastions de la revendication sociale en milieu urbain au Québec. Des groupes sociaux actifs dans tous les secteurs d'activité y évoluent et le RESO constitue le point de jonction de nombre d'entre eux.

Cette omniprésence du RESO sur la scène locale ne peut être ignorée par les partenaires du RESO dans le secteur du développement économique local, dont les élus. L'ascendant de cet organisme sur la communauté du Sud-Ouest est considérable grâce à sa capacité de mobiliser la population locale et cela influence la dynamique de gouvernance qu'on retrouve dans cet arrondissement. Du coup, le rôle joué par les élus s'en voit affecté également. C'est ce que nous verrons, d'abord en faisant un survol des moments forts de la relation qu'entretiennent les élus avec le RESO puis en explorant comment se décline le rôle qu'ils jouent auprès de cet organisme de

développement économique local depuis 1990. Nous terminerons ce chapitre en faisant un retour sur les hypothèses qui sous-tendent notre analyse.

4.1. Les moments forts

L'implication des élus auprès du RESO commence au moment même où sont entreprises les démarches menant à la fondation de cette CDÉC issue de la première génération. En effet, dès le milieu des années 1980, la ministre de l'Emploi et de la Main-d'œuvre, Pauline Marois, prend connaissance de la formule du Programme économique de la Pointe (Saint-Charles) (PEP) et entrevoit déjà la possibilité d'étendre cette formule à d'autres quartiers défavorisés de Montréal. Elle commande donc une étude de faisabilité en ce sens. Déposé en avril 1985, le rapport satisfait la ministre qui dépose quelques mois plus tard un mémoire au Conseil des ministres afin que trois projets pilotes, dont celui de Pointe-Saint-Charles, soient mis sur pied et financés. Dès octobre de la même année, le Conseil du Trésor accepte la demande et accorde les fonds nécessaires à l'entreprise (Camus, 2002 : 191). Bien que la ministre Marois ne soit pas une élue du Sud-Ouest, elle donne le ton par son action et les élus locaux se montreront intéressés par l'évolution du RESO à partir de ce moment.

Dès les premiers protocoles qui seront signés entre le RESO et l'État, les élus interviendront pour que soient établis des mécanismes permettant à l'organisme de recevoir les fonds sans toutefois se voir encadrés par un programme de suivi trop rigide. Comme l'explique un dirigeant du RESO, cette intervention des élus au profit du RESO et du même coup des autres CDÉC allait causer des frictions avec les fonctionnaires pour les années à venir.

Bien, c'est que c'était les élus qui nous ont appuyés là-dedans. Il y a eu une résistance farouche des fonctionnaires qui se demandaient « Qu'est-ce que c'est que cette affaire-là, on a plus rien à faire nous autres... ». Dans le fond, eux administrent des programmes puis tu leur fais rapport. Dans ce cas-là, c'était des élus qui disaient que là, on donne l'autonomie à une organisation locale avec des

fonds. Ils vont nous rendre des comptes, mais ils ne seront pas dans des programmes avec un suivi.⁷⁴

Un autre membre du RESO abonde lui aussi dans le même sens. Il rappelle de quelle façon les élus ont permis l'émergence de cette institution qui ne correspondait à rien de connu jusque-là :

Je pense qu'ils ont eu un rôle important, je dirais individuellement, au moins pour appuyer la création de la CDÉC. Parce qu'à ce moment-là, c'était une première. Ce n'était pas un système appliqué partout, que vous soyez actif ou non, vous allez en avoir un... ce n'était pas du tout ça au début 1990.⁷⁵

Toujours au cours de ces démarches qui ont précédé la mise en place du RESO, les dirigeants de l'organisme ont également mis les élus au défi de constituer un comité des élus, de travailler ensemble. Ces derniers ont mis peu de temps à passer à l'action. En novembre 1989, tout juste après une conférence du CREESOM⁷⁶ (Comité pour la relance économique et de l'emploi du Sud-Ouest de Montréal), voyait le jour le Comité des élus du Sud-Ouest (Gareau, 1990). Il s'agit d'une instance non partisane où se regroupent tous les élus dont la circonscription touchait au territoire du Sud-Ouest, ce qui inclut même les commissaires d'école. Ce qui constitue l'élément le plus important du comité, pour ses membres, c'est sa volonté de parler d'une seule voix, d'une voix unie, aussi souvent que cela est possible. Cette initiative s'avère fort importante dans le Sud-Ouest. Elle mène à un rassemblement des élus du territoire, et ce, longtemps avant que cela ne se fasse au sein d'autres instances, que ce soit les comités des partenaires locaux (huit ans plus tard) ou les

⁷⁴ Dirigeant RESO 3

⁷⁵ Dirigeant RESO 2

⁷⁶ Il s'agit du comité financé par l'OPDQ et chargé d'établir un portrait socio-économique des six quartiers du Sud-Ouest, d'identifier les facteurs favorables à sa relance et de proposer un plan d'action. C'est dans ce contexte qu'il a recommandé la création d'une corporation de développement économique et social pour le Sud-Ouest qui allait devenir le RESO. Le CREESOM regroupait des acteurs des différents milieux (communautaire, syndical, patronal et gouvernemental) et avait beaucoup d'influence sur le plan politique au niveau local, provincial et fédéral. (Gareau, 1990; Morin, Latendresse et Parazelli, 1994).

conseils d'administration des CDÉC (douze ans plus tard). Par ailleurs, la création de ce comité des élus produit un effet important, celui d'intéresser les élus locaux avant même que leur soient attribuées des responsabilités formelles en la matière par le biais de la décentralisation vers les arrondissements, plusieurs années plus tard.

Bien que les rapports entre le RESO et les élus soient généralement harmonieux, ces derniers doivent tout de même apprendre à travailler avec ce nouveau type d'institution. Selon un fonctionnaire municipal responsable de la mise en place du premier partenariat entre les CDÉC et la Ville (en 1990), les CDÉC, dont le RESO, étaient un peu une épine dans le pied pour les élus lorsque celles-ci se disaient représentantes d'une population et s'impliquaient politiquement.⁷⁷ Il y a donc eu des tensions à cet égard. Elles variaient d'un élu à l'autre et d'une période à la suivante, mais n'allaient jamais complètement disparaître comme il sera permis de le constater plus loin.

L'harmonie qui caractérise les relations entre le RESO et le député fédéral de LaSalle-Émard a rapidement des conséquences concrètes. La plus patente est sans aucun doute l'obtention, en 1994, d'un financement fédéral de plusieurs millions de dollars pour la constitution d'un projet pilote (un fond d'investissement). Cette somme est obtenue entièrement grâce à ce député fédéral qui est à l'époque responsable du Bureau fédéral de développement régional pour le Québec (BFDRQ).

Par la suite, à la fin de 1997, une fois le RESO bien établi, tout comme les autres CDÉC montréalaises, survient la réforme CLD (Centres locaux de développement) que veut implanter le gouvernement du Québec. Cette réforme qui vise d'abord la mise en place de CLD sur tous les territoires de la province et l'implication des élus dans la gestion de ces centres fait craindre le pire aux membres du RESO. Ces derniers ne désirent pas voir leur organisme converti en CLD et les élus provinciaux

⁷⁷ Fonctionnaire Mtl 1

prendre les commandes. Comme le souligne une dirigeante en poste à l'époque, le RESO a finalement accepté certains changements, mais cela s'est fait difficilement parce qu'il avait sa façon de procéder et avait déjà établi des liens productifs avec les élus.

C'est sûr que nous, dans le Sud-Ouest, on avait trouvé un *modus vivendi* qui était... on avait pas fait abstraction des élus. Il y avait le comité des élus. Alors, nous, c'était pas parce qu'on ne respectait pas les élus, c'est juste que c'était une façon de fonctionner et là on nous imposait une autre façon. [...] Mais c'est sûr qu'il y avait une certaine hésitation et qu'à un moment donné on a introduit un ou deux élus, mais ce n'était pas énorme. C'était un peu moins problématique. Mais c'était quand même un peu un changement de culture, parce que, comme je le disais, ça déstabilisait un peu une façon de fonctionner qui avait été relativement efficace.⁷⁸

Un comité des partenaires locaux est mis sur pied au sein du RESO en septembre 1998. La première réunion est tenue le 1^{er} septembre⁷⁹. Ce nouveau comité est composé des membres du conseil d'administration du RESO de même que des élus provinciaux et municipaux. Il s'agit de l'instance qui est en charge de veiller à la réalisation des mandats délégués par le CLD de Montréal pour le territoire du Sud-Ouest. Elle doit également agir comme conseiller auprès du centre local d'emploi (CLE) et rédiger le Plan local pour l'économie et l'emploi. Pour toutes les autres activités menées par le RESO, seuls les membres du conseil d'administration (où il n'y a aucun élu⁸⁰) siègent. Comme le stipule un de ceux-ci, c'est cette possibilité de décider certaines choses sans la présence des élus qui constitue la concession majeure obtenue du gouvernement provincial. Cela est indicateur de la volonté du RESO de collaborer avec les élus, mais sans perdre pour autant son autonomie. En 2002, une réforme du mandat CLD mène finalement à l'intégration des élus municipaux (avec droit de vote) et provinciaux (sans droit de vote) au conseil d'administration du RESO. À partir de cette date, le RESO se voit accrédité CLD pour son territoire, et

⁷⁸ Dirigeante RESO 1

⁷⁹ RESO, Procès-verbal du Comité des partenaires locaux, 1^{er} septembre 1998.

⁸⁰ Il est ici question d'élus au sens de politiciens puisque les membres du conseil d'administration des CDÉC sont élus par les membres lors de l'assemblée générale.

ce, pour les cinq prochaines années. Le gouvernement du Québec assure ainsi la reconnaissance à plus long terme de l'action du RESO et des CDÉC en général, les ententes précédentes ne dépassant pas deux à trois ans. Cette période marque également le début d'un rapprochement avec les représentants de l'arrondissement du Sud-Ouest qui disposent dorénavant de pouvoirs politiques, ce qui mène à un renforcement de la collaboration sur le territoire local entre les acteurs étatiques et ceux de la société civile. La première participation d'un élu municipal au conseil d'administration a lieu le 20 mai 2003⁸¹.

Le pouvoir qu'on accorde aux élus municipaux face au RESO atteint un nouveau sommet avec la fin de l'année 2003 alors que le gouvernement provincial, par le biais du projet de loi 34, leur donne le pouvoir de créer un nouvel organisme pour remplir le mandat CLD dans le Sud-Ouest plutôt que de le confier à un organisme existant. De longues négociations s'ensuivront et ce n'est qu'en 2005, comme le signale le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du RESO tenu en juin 2004, que le RESO, à l'instar des autres CDÉC, se voit finalement confirmer que son autonomie sera respectée tout en devenant le CLD de l'arrondissement. La dernière entente signée en 2005 ne tient cependant que pour les deux années suivantes, ce qui signifie que de nouvelles négociations quant à l'avenir du RESO doivent avoir lieu à la fin de 2007. Ces moments forts de la relation entre les élus du Sud-Ouest et le RESO nous aident à mieux comprendre la dynamique du rapport qu'ils entretiennent et nous permettra de mieux saisir la place précise qu'occupent les élus auprès de cet organisme de développement économique local du Sud-Ouest.

4.2. La place des élus

Une fois identifiés les moments forts ayant marqué la relation entre le RESO et les élus du Sud-Ouest, il reste maintenant à constater comment ce parcours a pu

⁸¹ RESO, Procès-verbal du conseil d'administration, 20 mai 2003.

influencer la place que ces derniers occupent auprès de cette CDÉC. Cela peut se refléter tant sur leur rôle d'articulateur dans les réseaux, que sur le rôle qu'ils jouent dans le cadre des partenariats avec l'État et sur leur rôle de leader, ou encore sur celui d'interface.

4.2.1. Le rôle dans les réseaux

Les élus sont en mesure d'intervenir de diverses façons au sein de nombreux réseaux dans lesquels s'inscrit également le RESO. Les ressources dont ils disposent sont multiples et parfois singulières, qu'il s'agisse de pouvoir d'influence, d'informations ou de ressources financières. Le rôle d'articulateur qu'ils sont amenés à jouer leur permet d'avoir un impact sur divers projets de développement économique local prenant place dans le Sud-Ouest.

1990-1997

L'observation des ressources transigées au cours de cette première période dans les réseaux liant le RESO, l'appareil administratif étatique, les élus et les autres acteurs du développement économique local permet entre autres de constater que l'apport particulier des différents élus est en grande partie symbolique. Par exemple, ils donnent ou non leur appui à un projet ou encore ils convainquent d'autres acteurs d'en faire de même en évoquant leur légitimité ou leur pouvoir. Au-delà des ressources symboliques qu'ils utilisent, les élus transmettent également des informations (des rumeurs de fermeture, les tenants et aboutissants d'une problématique vécue dans le Sud-Ouest, etc.) et permettent l'établissement de contacts privilégiés avec d'autres acteurs qui oeuvrent au sein de l'État ou non. Dans le cas des élus détenant un portefeuille lié au développement économique ou un siège au comité exécutif (au palier municipal), les ressources sur lesquelles ils peuvent compter sont plus importantes. Elles incluent entre autres un accès direct à des

ressources financières qu'ils peuvent mobiliser. Concrètement, dans le Sud-Ouest à cette période, c'est le cas des députés fédéraux de LaSalle-Émard et de Saint-Henri/Westmount⁸².

En ce qui concerne la dynamique des relations qu'entretiennent le RESO et les élus, l'élément principal qui la caractérise est la nature plutôt sporadique de ces liens sur le plan individuel. Outre les relations relativement régulières avec le Comité des élus, on ne retrouve pas de « mécanisme » menant à une systématisation des relations individuelles avec les élus du Sud-Ouest. Il s'agit le plus souvent de relations ponctuelles qui ont lieu lorsque la situation l'exige. Les élus s'intéressent principalement aux initiatives particulières ou aux problèmes qui surgissent plutôt qu'au bon déroulement des programmes déjà mis en place par le RESO. À cette période, la fréquence des relations dépend de façon importante de l'intérêt personnel d'un élu pour le développement local, ce que nous confirme un dirigeant du RESO.

Par exemple, si je prends [la députée fédérale de Westmount-Ville-Marie], moi je pense que, oui, intellectuellement, elle était bien d'accord [avec les actions menées par le RESO], mais elle ne s'impliquait pas beaucoup. [La députée de Saint-Henri/Sainte-Anne], par contre, était prête à y mettre beaucoup du sien, parce que, elle, son travail au bureau de comté, c'était quelque chose d'important. Je pense qu'en pratique, [le député de LaSalle-Émard], quand il était dans l'opposition, a vu des possibilités par rapport à ce qui pouvait être fait en développement local. Donc, quand il a été ministre des Finances, il a été plutôt favorable à dire « On va faire une expérimentation, pourquoi pas chez nous, à savoir dans le Sud-Ouest. ». Il était capable de tirer la bonne ficelle. Mais il y a des élus que cela n'intéressait pas, pour qui la priorité était les commissions parlementaires au gouvernement du Québec, par exemple. Ils venaient faire acte de présence pour ne pas pouvoir se faire reprocher de ne pas avoir été là. Autrement dit, il y en avait de toutes sortes.⁸³

En ce qui concerne le rôle **d'intermédiaire**, on retrouve à tous les paliers des élus qui orientent vers le RESO les personnes voulant démarrer une entreprise ou

⁸² Cette circonscription fédérale a disparu en 1996.

⁸³ Dirigeant RESO 2

cherchant des ressources en employabilité qui se sont présentées à eux, ce qui est reconnu par les dirigeants du RESO.

Pour eux, ça pouvait être éminemment commode de pouvoir envoyer à la CDÉC des personnes, que ce soit des personnes en employabilité ou des entrepreneurs, de les envoyer à la CDÉC et de dire : « je t'envoie telle personne, occupez-vous-en ! ». Parce que, souvent, il y a des problèmes de cet ordre-là, une entreprise qui essaye de comprendre comment se débrouiller à travers la bureaucratie, trouver des subventions, un local, un terrain... Ou encore, en employabilité, y a-t-il moyen que, dans ma situation de bien-être social ou de chômage ou d'immigration, comment je me démerde. Alors pour le député ou pour l' élu, ça pouvait être commode d'avoir cet exutoire-là et ainsi rendre service à la personne.⁸⁴

À cet égard, ce sont donc surtout les élus qui initient les relations avec le RESO plutôt que l'inverse.

Pour ce qui est du rôle de **gardien**, il appert qu'au cours de cette période, le RESO n'est pas tenu de passer par les élus locaux pour faire ses représentations auprès de l'État. C'est ce qu'indique un dirigeant du RESO : « Bon, oui, il fallait faire attention. Il fallait faire ce qu'il fallait diplomatiquement et l'avertir [l' élu]. Car si on voulait se ménager l'éventuel appui de l' élu, on était mieux de l'avertir d'avance [des démarches auprès du gouvernement] et non pas lui... »⁸⁵. Néanmoins, il ne peut pas non plus les ignorer ou les laisser dans l'ignorance, car leur appui (**rôle de représentant**) est important, voir essentiel à l'occasion, surtout celui provenant d'élus détenant un portefeuille clé, en raison de leur pouvoir décisionnel. C'est pourquoi à bien des reprises, les élus sont appelés à faire des représentations au nom du RESO. Sur ce plan, les liens qui existent entre les dirigeants du RESO et le député fédéral de LaSalle-Émard qui détient un important portefeuille lié au développement économique sont particulièrement solides. Ceux-ci procurent au RESO une voix forte au sein du gouvernement à un point tel, que certains fonctionnaires expriment de la frustration :

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

[La directrice générale du RESO] avait une manière de voir les choses qui était très arrêtée et qui influençait effectivement les relations avec les partenaires, qui faisait qu'effectivement, certains fonctionnaires, à un niveau de gouvernement ou un autre, pouvaient trouver ça frustrant à l'occasion. [Elle] avait des entrées politiques assez évidentes. [...] Quand on avait un Premier ministre [...], c'était sa grande amie [la directrice générale du RESO] quand il en parlait. Ça fait partie des faits. C'était comme ça.⁸⁶

Comme l'atteste le cas du député de LaSalle-Émard, l'accès à d'importantes ressources dépend en partie du fait qu'il possède un titre de ministre. Néanmoins, la nature du portefeuille qu'il détient s'avère un facteur d'importance. On constate en effet que le type de ressources sur lesquelles il peut compter varie selon le ministère auquel il est lié et que cela a une incidence considérable sur son apport aux activités du RESO.

Ah !, c'est sûr. Quand tu as un ministre, c'est sûr qu'il y a une différence. Puis avec [le député de LaSalle-Émard], surtout quand il était responsable du BFDRQ [Bureau fédéral de développement régional pour le Québec]. Quand il n'était plus responsable du BFDRQ, là il devenait juste ministre des Finances, là c'était plus compliqué, car il disait souvent « là, en tant que ministre des Finances, il faut que je fasse attention de ne pas favoriser ». Dans ce cas-là, c'était même jusqu'à un certain point un obstacle et puis bon, l'autre obstacle c'était parce que le Premier ministre et lui, ils n'étaient pas nécessairement...⁸⁷

Malgré leur accès à des ressources moindres, les élus n'ayant pas un titre de ministre ou faisant partie de l'opposition sont également sollicités par le RESO afin de faire des représentations. Bien souvent, la tâche demandée à l' élu est simplement de vérifier la faisabilité ou la désirabilité politique d'une initiative, qu'il s'agisse d'un programme ou d'un projet. À d'autres occasions, cela prend la forme d'une intervention auprès d'un ministre clé lors de l'élaboration d'un projet de loi. On constate également que dans plusieurs de ces cas, le travail de l' élu ne se limite pas à celui d'une courroie de transmission. À l'occasion, l' élu présente des pistes de

⁸⁶ Fonctionnaire SO 1

⁸⁷ Dirigeante RESO 1

solution possibles et oriente les représentations du RESO vers le ministère le plus approprié. C'est ce que fait à l'occasion une députée provinciale par exemple :

Les gens qui m'interpellent. La plupart du temps, c'est sûr qu'avec l'expérience que j'ai, ça fait 17 ans, souvent, j'amène des pistes de solution. « Qu'est-ce que vous penseriez si j'intervenais auprès de tel ministre pour faire ça, ça et ça ? », « Est-ce que vous voulez que j'intervienne auprès de tel ministre, parce qu'il y a un programme qui existe ? ». Alors, je suggère des solutions, on décide d'un scénario et moi, je mets le scénario en branle.⁸⁸

Durant cette période, pour ce qui est des élus municipaux, les dirigeants du RESO apprécient particulièrement la proximité entre les conseillers municipaux et le maire de Montréal que favorise le système politique municipal. C'est ainsi qu'ils en profitent fréquemment.

Les élus municipaux étaient beaucoup plus proches du maire de Montréal, que ce soit Jean Doré à l'époque ou après, Bourque. Ils montraient le drapeau rouge plus rapidement pour indiquer que ce serait important que tu viennes faire un tour aux représentants du conseil local de façon à ce qu'on puisse échanger et mettre cartes sur table en ce qui concernait en particulier les enveloppes d'argent, les échéances de projets longtemps envisagés. C'est sûr que les élus locaux, plus le niveau de gouvernement est local, plus c'est facile de faire intervenir les hautes instances de ce niveau-là.⁸⁹

Malgré les liens directs qu'entretiennent les divers élus et les dirigeants du RESO, le rôle de **représentant** auprès du gouvernement implique bien souvent le Comité des élus puisque c'est à cet endroit que les dirigeants du RESO font part de leurs revendications ou de leurs problèmes. Ensuite les élus déterminent collectivement vers quelle instance gouvernementale il faut diriger la demande formulée pour obtenir le maximum de résultats pour la communauté locale. Les plans d'action annuels du RESO permettent de constater que les dirigeants attachent une importance particulière à la tenue de rencontres régulières avec ce comité.

⁸⁸ Élu 3

⁸⁹ Dirigeant RESO 2

L'établissement de l'École de technologie supérieure, en 1994, constitue un résultat probant de la collaboration entre le RESO et les différents élus du Sud-Ouest au cours de cette période⁹⁰. Par ailleurs, les élus incarnent aussi le rôle de représentant d'une deuxième manière qu'on pourrait qualifier de symétrique à la première, c'est-à-dire qu'à certaines occasions, ils se font également les représentants de l'État auprès des instances dirigeantes du RESO. Ces dernières sont consultées entre autres pour obtenir un écho de la communauté locale pour certains projets.

Bien que dans les faits, pendant la période 1990-1997, les représentations des élus soient faites exclusivement auprès de l'État (ou inversement, comme nous venons de le mentionner, auprès du RESO au nom de l'État), il demeure qu'en théorie, le rôle de représentant ne se limite pas à cela. Les élus du Sud-Ouest peuvent potentiellement agir comme représentants du RESO auprès d'autres acteurs présents dans un réseau local. Cela ne se produit cependant pas au cours de la période 1990-1997.

Pour ce qui est du rôle de **médiateur**, rien ne permet d'affirmer que les élus du Sud-Ouest favorisent les relations ou la résolution de problèmes à l'intérieur d'un cercle auquel ils n'appartiennent pas comme le veut ce rôle. Le rôle de **coordonnateur**, quant à lui, est surtout embrassé à cette période par le Comité des élus qui, dans bien des dossiers de développement économique, se pose en coordonnateur des intérêts des élus des différents paliers. Généralement, c'est donc plutôt cette institution plutôt qu'un individu qui incarne ce rôle au cours de cette première période. Néanmoins, on peut aussi dire que l'élus responsable du comité des élus exerce une certaine forme de coordination entre les autres élus et le RESO.

⁹⁰ *La Voix populaire*, 12 juin 1994

1998-2003

Les changements d'importance qui ont lieu au cours de la période qui débute en 1998 dans le Sud-Ouest sont multiples. Il y a, dès la première année, la mise sur pied du Centre local d'emploi (CLE), mais surtout l'avènement du CLD de Montréal qui mène directement à la création d'un comité des partenaires locaux au sein du RESO. Par la suite, en 2000, est adoptée la première loi menant à l'implantation de la réforme municipale à Montréal. Cette dernière allait donner le ton à un rapprochement encore plus accentué entre l'État et les CDÉC comme en témoigne l'adoption, deux ans plus tard, du projet de loi 137 accréditant les CDÉC en tant que CLD (au même moment où l'on procède à la dissolution du CLD de Montréal).

La mise sur pied du comité des partenaires locaux constitue une condition fixée par le gouvernement pour que les CDÉC puissent assumer le mandat local du CLD de Montréal. Les effets qui découlent de l'accession des élus provinciaux et municipaux à ce conseil d'administration élargi du RESO peuvent être qualifiés de mitigés. D'un côté, on note que la participation des élus à ce comité n'a que peu d'impact concret dans les relations qu'ils entretiennent avec le RESO puisque des liens sont déjà tissés par le biais du comité des élus. Celui-ci fonctionne d'ailleurs toujours avec autant d'efficacité à la grande satisfaction de tous les acteurs impliqués, comme on peut le constater dans les rapports annuels produits par le RESO au cours de cette période. À cela s'ajoutent les diverses rencontres informelles qui ont lieu à l'occasion de grands projets (la sauvegarde des ateliers ferroviaires Alstom, le transfert d'une usine de fabrication de contenants de verre de Pointe-Saint-Charles, etc.) ou dans le cadre de tables de concertation mises sur pied pour différentes raisons.

Plus précisément, par rapport au rôle des élus du Sud-Ouest, il est possible de constater qu'ils conservent un rôle important **d'intermédiaire**, alors qu'ils reçoivent encore nombre de promoteurs et de citoyens désireux de se lancer en affaires. Le

RESO continue de bénéficier de cette situation puisque les élus orientent le plus souvent vers la CDÉC ces personnes porteuses d'initiatives de développement économique local qui viennent à eux. Les élus font également part aux gens du RESO des échos qu'ils entendent sur le terrain comme le signale un dirigeant du RESO :

Puis, normalement, un élu n'est peut-être pas au fait des menus détails de certains projets, mais ils sont en bonne position pour connaître la sensibilité de la communauté, parce qu'ils reçoivent des citoyens, ils reçoivent des promoteurs, ils reçoivent toute sorte de monde à leur bureau.⁹¹

En ce qui a trait au rôle de **représentant**, il s'agit d'un rôle qui garde une grande centralité dans l'action des élus auprès du RESO, bien que la forme que prennent les interventions évolue relativement peu par rapport à la première période. Les élus provinciaux et fédéraux continuent de se faire les représentants du RESO auprès des autorités gouvernementales à l'occasion de projets spéciaux, comme cela a été mentionné précédemment. Par ces actions, les élus facilitent l'avancement de projet sur le territoire local. Ainsi, un dirigeant mentionne :

Bon, ils peuvent, si on parle d'abord des élus fédéraux et au niveau de l'Assemblée nationale, donc provinciaux, évidemment, c'est plus un rôle, je vous dirais, d'une part d'appui à des initiatives, parce qu'un élu, normalement, lorsqu'arrive un projet majeur ou encore s'il y a une zone à redévelopper, je ne sais pas, l'implantation d'une entreprise, souvent, ils vont s'impliquer. Ils vont être pour, ils vont être contre. Ils vont faciliter des choses. Je dirais qu'à ce niveau-là, provincial et fédéral, c'est plus des rôles de facilitateurs.⁹²

En ce qui concerne les conseillers municipaux, ils continuent d'être interpellés surtout dans le cadre de projets de réaménagement. C'est ce que confirment plusieurs procès-verbaux de conseil d'administration du RESO à l'automne 1998, alors qu'il est question de l'intervention des élus dans le dossier du développement du Canal de

⁹¹ Dirigeant RESO 3

⁹² *Ibid.*

Lachine. Dans l'ensemble, à l'instar de la première période, le contact entre le RESO et les élus du Sud-Ouest se fait par le biais du Comité des élus.

À l'inverse, malgré le rapprochement des relations, il arrive à l'occasion que les élus ne parviennent pas à convaincre le RESO de prendre part à une initiative gouvernementale. Cela démontre bien que la multiplication des contacts ne se traduit pas pour autant par un effacement des visées défendues de part et d'autre. Dans ce cas-ci, on constate néanmoins l'influence que peut avoir un ministre comme en témoigne ce passage tiré d'un entretien avec un dirigeant du RESO :

Il peut arriver que le fait que des projets que les élus vont pousser, que pour toutes sortes de raison nous n'embarquerons pas, parce qu'on juge que..., et ça, là-dessus, de façon assez générale, je dirais que les élus jusqu'à maintenant ont pas mal respecté ça. Ils disent « bon, j'ai un projet, mais si pour une raison ou une autre le RESO n'embarque pas, parce que ça ne correspond pas aux orientations... ». Bon, si c'est un ministre... Ça dépend beaucoup de la relation qu'on a réussi à développer avec cet élu-là.⁹³

Avec la plus grande proximité qu'a entraîné la réforme municipale entre l'arrondissement Sud-Ouest et le RESO survient la nécessité de coordonner les plans d'action et de développement. Cela fait parfois ressortir les divergences de vues entre le secteur étatique et le secteur communautaire, ce qui peut potentiellement mener à des désaccords. Du coup, la nécessité de faire appel à un **médiateur** peut à l'occasion se faire ressentir. Jusqu'ici, l'agencement des initiatives de développement économique local dans le Sud-Ouest se fait sans problème excessif, mais les élus pourraient éventuellement être en position d'agir à cet effet. Cela ne reste cependant qu'une éventualité au cours de cette deuxième période.

Par ailleurs, avec la réforme menant à l'implantation du CLD de Montréal, les élus ne jouent pas davantage, individuellement à tout le moins, un **rôle de**

⁹³ *Ibid.*

coordonnateurs au sein des réseaux actifs sur le territoire en matière de développement économique local. À ce chapitre, c'est encore largement par le biais du comité des élus que s'opère une certaine coordination entre le RESO et les trois ordres de gouvernement. La députée de Saint-Henri/Sainte-Anne laisse savoir clairement sa préférence pour cette façon de faire :

Moi je ne travaille pas tellement au niveau du conseil d'administration. Moi, c'est plus au niveau de la synergie avec les gens du RESO. Je coordonne le Comité des élus qui est unique. C'est pour ça que moi, je travaille... [...] le directeur général m'appelle et me demande si je peux convoquer une réunion du Comité des élus pour tel dossier. Alors moi, automatiquement, je suis comme un allié naturel avec les gens du RESO.⁹⁴

Enfin, en ce qui concerne le rôle de **gardien**, rien ne permet de dire qu'il s'agisse d'un rôle endossé par les élus du Sud-Ouest entre 1998 et 2003.

2004-2006

D'importantes lois sur le plan du développement économique local ont été adoptées à la toute fin de 2003 et entrent en vigueur en 2004. Notons particulièrement le projet de loi 34 qui mène à la création de la Conférence régionale des élus (CRÉ) de Montréal et au transfert des responsabilités en matière de développement économique local du ministère des Affaires municipales vers la Ville de Montréal, en plus de faire des élus les principaux interlocuteurs en la matière. Il y a également le projet de loi 33 qui fait du développement économique local une compétence commune ville/arrondissement. Enfin, il y a le projet de loi 9 qui, pour sa part, mène à l'institution de maires d'arrondissement et au transfert vers ce palier municipal de certaines compétences relatives au développement économique local. Ces réformes d'envergure viennent s'ajouter à celles déjà mises en place en 2002 et laissent présager une évolution marquée du rôle d'articulateur de réseaux, surtout pour les

⁹⁴ Élu 3

élus municipaux. Cela est dû au fait que la nouvelle distribution des responsabilités qui découle de l'adoption de ces projets de loi à un renforcement considérable des arrondissements en tant qu'instance de pouvoir politique. Du coup, les conseillers municipaux disposent de ressources beaucoup plus importantes que par le passé. Si certaines modifications sont bel et bien observables, entre 2004 et 2006, il n'en reste pas moins que les actions des élus s'inscrivent bien souvent dans la continuité à ce chapitre. Bien que les germes du changement soient présents, on note encore peu de modifications majeures.

Les nouvelles responsabilités qu'acquièrent les conseillers municipaux, même si elles sont limitées et qu'elles ne sont parfois pas assumées pleinement, font de ceux-ci des acteurs incontournables pour le RESO. Cela est particulièrement vrai pour la mairesse d'arrondissement qui devient un joueur dont il faut absolument tenir compte dans le Sud-Ouest. Les dirigeants du RESO, tout comme les élus eux-mêmes, en sont bien conscients. L'évolution de la relation de pouvoir entre l'arrondissement et le RESO fait ressurgir la question de la légitimité qui sous-tend l'action de chacun.

Ce qui est peut-être différent depuis 2003 (sic), c'est le pouvoir réel donné à des arrondissements, donc à des élus locaux sur le développement local. Ça, ça amène une dynamique où, effectivement, ils sont plus proches des enjeux. Puis nous, on est obligé, dans le fond, de travailler plus en synergie avec eux. Ça, c'est un changement important. Mais il se vit bien. On l'appréhendait un peu, car quand tu n'es pas habitué à te référer à des élus.⁹⁵

Pour sa part, la mairesse d'arrondissement dit avoir demandé de travailler avec le RESO. Cependant, pour elle : « la question ne se pose pas qui oriente qui »⁹⁶. Pour cette élue, les choses sont claires. Les gens du RESO ne sont pas élus par l'ensemble de la population. C'est la grande différence. Les conseillers municipaux sont là pour les grandes orientations de l'arrondissement et sont redevables devant leurs électeurs.

⁹⁵ Dirigeant RESO 3

⁹⁶ Élu(e) 1

Ils sont donc responsables de trancher puisqu'ils représentent tous les intérêts de l'arrondissement que ce soit ceux des commerçants, des industriels ou des citoyens.

Bien que les élus municipaux et le RESO soient les premiers à ressentir l'impact des réformes institutionnelles, c'est l'ensemble des acteurs qui se voit affecté par le nouveau rapport de force qui peut être observé dans le Sud-Ouest. Ainsi, les députés constatent également une modification de la dynamique qui a cours en matière de développement économique local. L'obligation de considérer le palier local les touche aussi. Tout cela prend une tournure particulière dans le Sud-Ouest du fait que plusieurs élus sont présents depuis bon nombre d'années et connaissent bien la CDÉC et ses façons de procéder. Les différents acteurs sont bien conscients de l'impact de l'existence de liens tissés depuis longtemps.

La création d'un pouvoir local a créé une onde de choc. Le RESO l'a beaucoup ressenti. Le fait que je sois passée par le RESO a empêché une relation conflictuelle de s'établir. Les élus qui n'ont pas déjà été en contact avec le RESO trouvent ça plus difficile.⁹⁷

Naturellement, avec les années, quand ça fait plus de 17 ans qu'on se côtoie, qu'on jase de choses ensemble, il y a des liens. Il ne faut pas se le cacher. Il y a des liens politiques qui se créent aussi, des liens de confiance, une facilité d'approche. Ils sont confortables avec moi, comme moi je suis confortable avec eux. Si j'étais nouvellement députée qui vient d'arriver, que je ne connais pas l'équipe du RESO, alors il faut tout créer ces étapes-là. Moi je les ai vécues. C'est pour ça que notre relation est particulière. Si vous parliez à un nouveau député, qui ne connaissait pas l'équipe du RESO, là, c'est différent. Mais moi...⁹⁸

Malgré le resserrement des liens qu'on observe au cours de la période entre les élus et le RESO, on distingue une constante quant à la relative absence d'implication des élus dans les opérations courantes du RESO qui demeure l'apanage des fonctionnaires des différents paliers. Encore à cette période, les élus du Sud-Ouest sont surtout interpellés par les projets à grand déploiement qui ont, de façon plus ou

⁹⁷ Élu 1

⁹⁸ Élu 3

moins directe, des impacts sur le développement économique local. Dans ces cas, comme nous le verrons plus loin, le rôle des élus provinciaux et fédéraux prend régulièrement la forme d'une intervention auprès d'un ministre. Du côté des dirigeants du RESO, cette proximité accrue de l'appareil étatique dans leurs opérations courantes est parfois considérée comme un carcan difficile à accepter.

Bon, surtout au niveau provincial et fédéral. Au niveau municipal, je dirais que, effectivement, la réforme fait en sorte que les élus municipaux interviennent davantage. Même au niveau municipal, l'appareil bureaucratique, la machine de fonctionnaires, est pesant.⁹⁹

En ce qui concerne le rôle **d'intermédiaire**, les élus des trois ordres conservent une place de premier plan entre le RESO et des acteurs désirant s'impliquer dans la création d'emplois ou la mise sur pied d'entreprise. Encore après 2003, les élus de tous les niveaux oeuvrant dans le Sud-Ouest se perçoivent comme une « porte d'entrée » pour leur territoire. Il est vrai qu'ils demeurent des têtes d'affiche bien en vue au niveau local et c'est souvent à eux qu'on s'adresse au départ concernant un projet à implanter ou pour la recherche d'un programme de soutien.

À l'instar de ce qui a pu être observé au cours de la deuxième période, la présence au conseil d'administration ne constitue pas l'élément clé de la relation qu'entretiennent les élus municipaux et le RESO. Les conseillers municipaux du Sud-Ouest, bien que siégeant au conseil d'administration, se montrent réticents à y divulguer certaines informations à l'ensemble des acteurs en présence. Bien souvent, ils préfèrent communiquer certains renseignements lors de rencontres informelles avec les dirigeants du RESO.

Comme je disais tantôt, c'est sûr que j'ai surtout un rôle d'information, parce que des fois ils veulent savoir où est rendu tel dossier. C'est difficile, des fois, parce que je ne peux pas dire ce que je sais. Des fois, on arrive à telle place dans telle

⁹⁹ Dirigeant RESO 3

chose, ou un promoteur vient nous voir pour « X » raisons et dans telle démarche, je ne peux pas aller dire au RESO... Je pourrais aller dire au RESO, mais pas au c.a, parce qu'autour du c.a, il y a certains organismes qui pourraient faire que je trahirais ce que je sais, parce que ça m'a été confié comme élue, mais j'ai pas à le crier sur les toits non plus. Des fois c'est dur [rire]. Je ne trouve pas ça facile, mais j'essaie de plus « gager » et d'être le plus transparente possible. Je pense que c'est un échange d'information sur le c.a. Autant que moi je leur en donne, autant que moi je vais en chercher.¹⁰⁰

Malgré cette réticence à utiliser le conseil d'administration comme canal de communication pour certaines informations sensibles, celui-ci demeure un lieu privilégié pour les élus qui peuvent y glaner certaines informations qu'ils feront ensuite circuler dans les réseaux locaux du Sud-Ouest. Comme le souligne une élue, cela est particulièrement utile pour connaître les points de vue des acteurs les plus contestataires qui œuvrent sur ce territoire particulièrement reconnu pour la tendance radicale de certains groupes communautaires :

Je vais aussi chercher de l'information puisque sur le conseil d'administration du RESO, il y a également un représentant de toutes les tables de concertation qu'on a chez nous. Et eux, ils sont très revendicateurs [rire]. Très contestataires... Et souvent, je vais aller chercher des sons de cloche. Quand on amène un sujet à l'ordre du jour, bien là je vois leur réaction.¹⁰¹

Une certaine continuité peut également être relevée quant au rôle de **représentant**. Comme cela a été mentionné, c'est particulièrement lorsque de grands projets sont en jeu, que ce soit la sauvegarde d'une usine ou le réaménagement d'un ancien site industriel, que l'action des élus se fait sentir. Notons ces dernières années le dossier de la vente des terrains du Canadien National (CN) et celui de la vente du centre de tri postal de Poste Canada. Les députés provinciaux et fédéraux demeurent particulièrement sollicités dans ce type de dossier. Tout comme lors des périodes précédentes, les dirigeants du RESO demeurent bien conscients que l'appui d'un ministre par rapport à celui d'un député est plus avantageux :

¹⁰⁰ Élué 2

¹⁰¹ Élué 2

Moi je pense qu'au niveau provincial et fédéral, la justification de leur intervention, c'est d'abord du fait qu'il soit député du secteur. Mais en même temps, on ne se cachera pas que si un député est ministre, s'il appuie un projet ou s'il appuie un type d'intervention qu'on fait, oui, cela a plus d'influence.¹⁰²

En ce qui a trait aux élus municipaux, ils demeurent peu approchés par le RESO pour servir de porte-paroles dans certains dossiers touchant le Sud-Ouest ou pour veiller à la résolution d'un problème existant entre l'appareil administratif et la CDÉC. Or, les gens du RESO sont bien conscients que la nouvelle structure municipale vient changer la donne, ce que nous explique le même dirigeant :

Au niveau des conseillers, maintenant, avec la nouvelle structure, puis le fait que les maires soient élus au suffrage universel c'est sûr que leur influence politique est probablement plus importante. Maintenant, quand il y a un projet, dans un district précis, le conseiller du district, c'est important aussi.¹⁰³

Bien que la mairesse ne siège pas au conseil d'administration, c'est souvent à elle que le RESO adresse ses requêtes d'envergure plutôt qu'au représentant des élus sur le conseil d'administration. De plus, lors de l'ébauche du plan d'action, étant donné l'influence politique que la mairesse possède, les dirigeants du RESO se doivent également de considérer la vision que cette dernière a pour son arrondissement, que ce soit par rapport aux types de projet à privilégier ou aux priorités à mettre de l'avant.

Le resserrement des liens entre les élus et le RESO appelle à une **coordination** accrue de leurs actions. Si aucun élu ne se démarque sur ce point au cours de cette période, le comité des élus demeure actif. Comme le RESO l'indique dans son plan d'action¹⁰⁴, le maintien de contacts réguliers avec ce comité pour discuter des dossiers prioritaires et partager de l'information s'avère nécessaire. Encore là, la nouvelle

¹⁰² Dirigeant RESO 3

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ RESO, *Plan d'action 2003-2004*, p.15

répartition des responsabilités dans l'arrondissement a une influence puisqu'on doit plus que jamais auparavant tenir compte de l'avis des conseillers municipaux.

En ce qui concerne les rôles de **gardien** ou de **médiateur**, on ne note rien de particulier chez les élus si ce n'est chez la mairesse d'arrondissement à qui on peut prêter certaines intentions quant au rôle de médiateur. Bien consciente de son ascendant sur le territoire local, cette élue se trouve dans une position centrale et dispose de ressources suffisamment considérables (influence, ressources financières, informations, etc.) pour avoir la crédibilité nécessaire et ainsi s'ériger en médiatrice auprès des autres acteurs du développement économique local.

En bref, ce qui change vraiment à partir de 2004 dans le Sud-Ouest, c'est que les ressources auxquelles ont accès les élus municipaux, et en particulier la mairesse de l'arrondissement, accroissent considérablement leur pouvoir d'influence. Lesdites ressources ne sont pas vraiment de natures différentes par rapport aux périodes précédentes. Il s'agit toujours d'informations, de contacts, d'appuis et dans une moindre mesure de ressources financières. Néanmoins, la voix des conseillers municipaux ne peut plus être ignorée par les dirigeants du RESO. Les élus municipaux, malgré cela, sont encore dans un processus d'apprentissage en ce qui a trait à l'utilisation de ce nouveau pouvoir d'influence. En ce qui concerne les députés, la réforme du système municipal et la décentralisation dans la gestion du financement du développement local n'ont eu que peu d'effet sur les liens qu'ils entretiennent avec le RESO. Outre la diminution de leur capacité à canaliser des ressources financières vers le RESO, que ce soit à cause de la rigidité des programmes en place ou de la décentralisation de certaines responsabilités, les ressources dont ils disposent demeurent sensiblement les mêmes.

4.2.2. Le rôle dans les partenariats avec l'État

Le RESO, à l'instar des autres CDÉC de Montréal, a conclu des ententes partenariales avec le gouvernement du Québec depuis 1985¹⁰⁵. C'est à la suite du dépôt de la politique d'appui au développement local de la Ville de Montréal que les deux autres ordres de gouvernement accepteront de faire comme le gouvernement provincial et de financer les CDÉC. Comme c'est le cas dans les autres territoires, les élus du Sud-Ouest ont aussi eu leur rôle à jouer dans ces partenariats.

1990-1997

Au cours de la période 1990-1997, en matière de partenariat, le travail des élus du Sud-Ouest prend trois formes principales qu'on retrouve depuis la naissance du RESO. La voie la plus fréquemment employée est celle des actions directes auprès des autorités politiques. Puis, il y a celles auprès de l'administration publique qui sont toutefois plus rares. Enfin, il y a l'appui symbolique qui prend la forme de déclarations de soutien en public par le biais de rencontres publiques ou par les médias.

En général, au cours de cette première période, ce sont surtout les élus provinciaux et fédéraux qui sont sollicités par les dirigeants du RESO, car les élus municipaux ont peu d'influence sur les ententes qui surviennent entre les CDÉC et la Ville à moins de siéger au comité exécutif. À ce moment, les conseillers municipaux constituent néanmoins pour le RESO des informateurs privilégiés quant aux orientations que compte prendre la Ville, ce qui permet au RESO de planifier ses interventions auprès des dirigeants municipaux.

¹⁰⁵ Rappelons que les premiers protocoles signés par les CDÉC avec le gouvernement du Québec le sont en fait avec l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ).

Dès le tournant des années 1980 et 1990, au moment de la production du rapport du CREESOM qui allait mener au financement des premières CDÉC, les dirigeants du RESO tentent déjà de s'en faire des alliés dans la mise en place des ententes négociées avec l'État et pour le bon fonctionnement de celles-ci par la suite. Cela ressort clairement dans un procès-verbal du conseil d'administration tenu en avril 1990.

Il faut voir la pertinence de demander à Urgence Sud-Ouest et au Comité des élus de faire des pressions. On doit contacter [la députée provinciale de Saint-Henri/Sainte-Anne] et demander que le Comité des élus fasse connaître en public leur appui au RESO.¹⁰⁶

Les dirigeants du RESO sont bien conscients que sans l'appui des politiciens, il y a peu de chance que l'État débloque les fonds nécessaires aux activités de la CDÉC pour les années à venir. Dans le document *La Relance du Sud-Ouest* produit par le RESO en 1993, on constate que son appel a été entendu.

Les élus du Sud-Ouest ont joué, depuis le début de la démarche CREESOM, un rôle fondamental dans les efforts de relance. Le Comité des élus a travaillé étroitement avec Urgence Sud-Ouest et par la suite, avec le CREESOM, afin de mettre en place le projet de relance. Le Comité des élus a également travaillé à assurer une réponse favorable aux recommandations du CREESOM.¹⁰⁷

Lorsque vient le moment de renouveler le financement gouvernemental aux initiatives du RESO, en 1995, les élus interviennent de nouveau publiquement.

En ce sens, le Comité des élus invite les différents bailleurs de fonds gouvernementaux à renouveler les ententes de financement avec le Regroupement pour la relance économique du Sud-Ouest (RESO) afin de permettre de consolider et d'intensifier l'action entreprise avec le Projet expérimental.¹⁰⁸

¹⁰⁶ RESO, Procès-verbal du conseil d'administration, avril 1990.

¹⁰⁷ RESO, 1993, *La relance du Sud-Ouest*, p.5

¹⁰⁸ *La Voix populaire*, 18 octobre 1995, p.5

L'hebdo *La Voix populaire* nous permet aussi d'apprendre dans son édition d'octobre que les élus appuient non seulement la reconduction des ententes de financement, mais aussi, par le biais d'une résolution du comité des élus, l'implication d'organisations comme le RESO lorsque sont prises des décisions gouvernementales touchant l'avenir du secteur du développement économique local:

Par ailleurs, le comité des élus a également adopté, à sa rencontre du 17 mars dernier, une proposition qui réaffirme la nécessité de reconnaître le rôle décisionnel des acteurs socio-économiques (entreprises, syndicats, organisation communautaire) dans le cadre des projets gouvernementaux de réorganisation des services de l'emploi et de développement économique. Les élus ont également rappelé l'importance de maintenir le lien entre l'économie et le social tel que pratiqué dans le Sud-Ouest par le RESO et ses partenaires qui mènent de front l'aide aux personnes sans-emploi, le soutien et le développement de l'emploi dans les entreprises et les groupes communautaires ainsi que les projets de développement communautaire.¹⁰⁹

Cet appui qu'offrent les élus, dès 1995, servira particulièrement le RESO qui craint de perdre son autonomie alors que la réforme CLD se profile à l'horizon. Pour ses dirigeants, l'autonomie de la CDÉC constitue un enjeu fondamental. C'est afin de ne pas être réduit à un rôle d'exécutant et de livreur de services étatiques que l'appui des élus est sollicité. Trois ans plus tard, en 1998, l'obtention par le RESO du mandat CLD pour le territoire du Sud-Ouest et la préservation de l'appellation CDÉC marquent le début d'une nouvelle phase et démontrent que leur appel a été entendu par les élus du Sud-Ouest qui ont fait les représentations qui s'imposaient.

La plupart du temps, les négociations qu'entame le RESO pour influencer l'élaboration des lois ou des programmes se font au plus haut niveau. C'est directement auprès des ministres concernés que sont menées les interventions. Lorsque le ministre en question n'est pas un élu local, le plus souvent, ce sont les députés qui permettent d'y accéder. Par ailleurs, dans le Sud-Ouest comme ailleurs,

¹⁰⁹ *Ibid.*

l'influence que peuvent avoir les députés provinciaux et fédéraux sur un ministre varie en fonction de l'envergure d'un programme. Il est beaucoup plus facile pour eux d'influencer les décisions concernant un programme mis sur pied pour le Sud-Ouest spécifiquement. Dans le cas d'un programme visant l'ensemble de la province, ou pire, l'ensemble du pays, l'influence d'un député est considérablement réduite puisque c'est l'appareil administratif du ministère concerné qui décide de ce qui est désirable ou non. Au niveau municipal, les interventions se font surtout auprès du comité exécutif puisque la structure politique est encore très centralisée, les arrondissements n'étant pas encore investis de compétences politiques.

En fait, la première période constitue en quelque sorte un âge d'or pour le RESO. Les relations privilégiées de ses dirigeants avec les élus leur permettent de conclure des ententes partenariales où les contraintes bureaucratiques imposées par l'État sont minimales. Par la suite, avec l'accroissement de l'implication de l'État et des sommes investies par les divers paliers, de telles ententes ne pourront être reconduites, au grand regret des dirigeants du RESO.

Il y a eu la période, l'âge d'or... en tout cas, c'était le projet expérimental. Parce que là, ils se sont positionnés sur un enjeu assez fondamental, donner la liberté d'innovation et sortir des programmes normés et du contrôle des bureaucrates. Alors, ils se sont positionnés très clairement au niveau provincial et fédéral. Et cela a été très problématique pour les fonctionnaires qui ont été très malheureux pendant cinq ans. C'était vraiment terrible. Ils ont vécu ça comme une gifle. Ils avaient juste hâte que cela finisse. C'était la terreur pour eux autres.¹¹⁰

Les fonctionnaires qui sont en poste à l'époque ne se montrent pas très ravis par cet appui que vont chercher les dirigeants du RESO du côté politique pour influencer les modalités des programmes de soutien financier de la CDÉC. D'ailleurs, des frictions en découlent. Les témoignages recueillis laissent entendre qu'ils auraient fait les choses différemment s'ils avaient été libres des influences politiques.

¹¹⁰ Dirigeante RESO 1

Alors, ce n'était pas l'harmonie totale et complète. Même moi, quand j'étais là, en termes de mode de fonctionnement, en termes d'objectifs, on n'avait pas toujours nécessairement les mêmes objectifs. On n'avait pas toujours les mêmes manières de travailler. Et ça aurait pu à l'occasion poser des problèmes. Mais ça n'en a pas posé plus que ça. C'est là l'influence des élus dans le fond. Le RESO, lui, quand il veut essayer d'influencer le cours de chose, il va travailler beaucoup avec le politique.¹¹¹

Au cours de cette période, mais aussi lors des suivantes, les interventions des élus du Sud-Ouest au profit du RESO ne se limitent pas aux moments du renouvellement des ententes partenariales. En effet, les élus sont également appelés à intervenir lorsque surviennent des blocages dans les relations entre l'État et la CDÉC qui sont régies par les accords signés. Si dans ces cas, les élus ont la possibilité d'intervenir directement auprès d'un fonctionnaire, ils préfèrent généralement agir dans la sphère politique dès que le blocage est plus important.

Sincèrement, je vais plus au niveau politique. Si c'est un petit blocage, je peux vérifier au niveau de ce qui se passe avec le fonctionnaire. Et si je vois qu'il y a comme un malentendu, une zone grise, je vais directement au niveau politique. Évidemment, quand on est au pouvoir... il ne faut pas se le cacher là ! Dans l'opposition, je fonctionnais plus avec les fonctionnaires. Mais quand je voyais que ça bloquait, je demandais une intervention de l' élu.¹¹²

Cette préférence pour l'intervention dans la sphère politique s'explique par la volonté de ne pas s'aliéner la collaboration de fonctionnaires avec qui une collaboration prolongée est nécessaire.

1998-2003

Une importante nouveauté au cours de la seconde période découle directement de la nouvelle entente partenariale qui est signée en 1997. Il s'agit de la participation des élus provinciaux et municipaux, par le biais du comité des partenaires locaux institué

¹¹¹ Fonctionnaire SO 1

¹¹² Élu(e) 3

au sein du RESO, à la formulation des plans d'action de la CDÉC. Cela fait en sorte que les relations entre le RESO et les élus du Sud-Ouest demeurent étroites même entre les phases de renouvellement des accords, lorsqu'il s'agit de s'assurer du bon déroulement de ces derniers. Par exemple, la députée de Saint-Henri/Sainte-Anne intervient lorsque survient un blocage dans les relations qu'entretient le RESO avec Emploi-Québec.

Si pour un projet particulièrement, comme la formation de la main-d'œuvre, on a déjà eu des dossiers où ça accrochait avec Emploi-Québec, je travaillais avec les gens du RESO. Mon intervention... je demandais qu'elle était la problématique et je devais me retourner vers mes collègues ministres, ou à l'époque dans l'opposition, travailler avec le gouvernement en place pour essayer de trouver des solutions. Ça, ça faisait partie de mes fonctions.¹¹³

Néanmoins, les dirigeants du RESO qui craignent l'empiètement de l'État dans le secteur du développement économique local se rendent bien compte que l'intervention de députés, et même de ministres, auprès d'institutions comme Emploi-Québec n'est pas garante d'un déblocage allant dans le sens souhaité par la CDÉC.

Je ne sais pas... dans le fond, ceux qui ont gagné en pouvoir dans cette mise en place, c'est d'abord l'appareil étatique, c'est plus les fonctionnaires. Je regarde Emploi Québec, il y a des élus, même des ministres, qui ont tenté de redresser les affaires, mais ils n'ont pas réussi. La machine est tellement grosse, tellement rigide. Il y a parfois de bonnes idées qui arrivent de la commission des partenaires du marché du travail qui arrivent à convaincre le ou la ministre, mais quand ça rentre dans la machine, c'est une autre histoire. Et quand ça atterrit ici sur le terrain, entre la bonne idée du début puis ce qui arrive à la fin...¹¹⁴

En ce qui concerne les pourparlers visant le renouvellement des accords de partenariat avec l'État, on retrouve au cours de cette deuxième période beaucoup de négociations où les CDÉC se rallient autour de l'Inter-CDÉC¹¹⁵ pour négocier d'une même voix avec les différents paliers de gouvernement. Même si les enjeux majeurs

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Dirigeant RESO 3

¹¹⁵ Regroupement des CDÉC montréalaises

(renouvellement du soutien et importance du financement) sont discutés dans les plus hautes sphères du gouvernement provincial et fédéral, cela n'empêche pas le RESO de faire certaines représentations auprès des élus du Sud-Ouest pour exercer une pression supplémentaire. Il est par exemple mentionné dans le procès-verbal de la réunion du comité des partenaires locaux du RESO qui s'est tenue le 30 octobre 2002 que le comité des élus s'est manifesté au nom du RESO auprès du ministre des Affaires municipales de l'époque. En 2003, avec l'arrivée au pouvoir du Parti libéral du Québec, les dirigeants du RESO font appel à un de leurs députés provinciaux pour faire connaître les CDÉC et la dynamique locale du Sud-Ouest auprès du ministre responsable de l'ébauche du projet de loi 34, celui-ci ne les connaissant pas. De l'avis d'un dirigeant du RESO, l'implication de la députée a été déterminante dans la forme qu'a prise cette loi centrale aux relations entre l'État et les CDÉC.

S'il y a eu un article dans le projet de loi où il [le ministre responsable] reconnaissait les CDÉC, c'est quand on a réussi à le rencontrer et qu'on l'a convaincu. Il n'avait aucune idée de ce que pouvait être une CDÉC. Il n'en avait jamais entendu parler de sa vie. Dans ce cas, notre députée nous a accompagnés, puis elle nous a appuyés. Ça, c'est sûr que c'est précieux, surtout quand on parle de la machine de l'État.¹¹⁶

Les interventions du comité des élus ou des élus individuellement ne se limitent pas au gouvernement provincial. On note par exemple dans le procès-verbal du conseil d'administration du RESO du 16 décembre 2003 qu'une rencontre avec les élus de l'arrondissement du Sud-Ouest est prévue pour le mois qui vient dans le but de déterminer les actions qui doivent être prises afin que soient respectées les ententes prises par la Ville de Montréal avec le gouvernement du Québec. Encore ici, les élus du Sud-Ouest se font des défenseurs du RESO et lutte pour la poursuite du financement. Fort de ses nouvelles responsabilités, la mairesse du Sud-Ouest se fait l'ardente défenseuse du RESO, et ce, malgré qu'elle réalise l'existence de

¹¹⁶ *Ibid.*

divergences d'approche entre le RESO et l'arrondissement. Elle mentionne à ce propos :

Par rapport à la subvention qui vient de Québec pour le RESO, car on y croit. J'ai défendu son existence, celle des CDÉC (qui ont la couleur de leur milieu pour le meilleur et pour le pire). J'ai défendu fortement la poursuite du financement du RESO. Au moment de la création des arrondissements, il y a eu une sérieuse remise en question.¹¹⁷

Il y a également de multiples interventions au niveau fédéral. Comme nous l'a indiqué un intervenant du RESO :

Donc notamment, notre financement, les CDÉC, du fédéral, vient de Développement économique Canada (DEC) et ça les élus fédéraux locaux montréalais ont joué un rôle important. Bon, on a eu [le député de LaSalle-Émard], on a eu [la députée de Jeanne-Le Ber]. Je regarde dans d'autres secteurs, même là où c'est des députés bloquistes comme Hochelaga-Maisonneuve, Centre-Sud, ils sont intervenus beaucoup pour qu'on arrive à ce que de fois en fois, on renégocie des ententes et qu'il y ait toujours un financement fédéral. Et ça, les élus se sont impliqués au niveau fédéral.¹¹⁸

De l'aveu des dirigeants du RESO, les négociations pour les ententes partenariales ont été beaucoup plus difficiles après l'implantation de la réforme CLD. L'institutionnalisation du secteur du développement économique local se fait de plus en plus sentir et la capacité des élus de dégager une marge de manœuvre pour le RESO se voit diminuer par la même occasion.

Il y a des obligations de par les ententes et tout. Je dirais que s'il y a un aspect qui est peut-être plus difficile aujourd'hui, avec la réforme des CLD en 1998, avec les choses qui... les choses se sont plus institutionnalisées et il y a moins de marges de manœuvre où un élu en appui à une organisation comme le RESO, d'aller chercher des financements ou des marges de manœuvre plus importantes, parce que là, les choses sont pas mal plus... Parce que là, le RESO a vécu... Bon, il y a eu le démarrage du RESO, à la fin des années 80. La période où on a eu le plus de moyens pour faire du développement avec vraiment une autonomie très grande,

¹¹⁷ Élu 1

¹¹⁸ Dirigeant RESO 3

c'est la période 1994-1997 où ce qu'on a appelé ici dans le Sud-Ouest, un projet expérimental en développement local qui avait été d'ailleurs vraiment appuyé par [le député de LaSalle-Émard].¹¹⁹

Le resserrement du suivi exercé par l'État à l'endroit du RESO et des autres CDÉC n'est pas totalement étranger aux tensions qui font surface entre les dirigeants des CDÉC et les membres de l'appareil administratif gouvernemental des trois paliers au cours de la première période. Ces tensions découlaient en grande partie des actions des dirigeants du RESO qui utilisaient leurs appuis chez les élus du Sud-Ouest pour se prémunir de ce qu'ils nommaient la « mainmise des bureaucrates ». De cette façon, ils espéraient pouvoir conserver la personnalité spécifique du RESO. L'intégration de représentants de l'État (du ministère des Affaires municipales et d'Emploi-Québec) et de la Ville (du service du développement économique) au sein du comité des partenaires locaux a permis d'atténuer quelque peu les différends comme le mentionne un dirigeant du RESO.

C'est sûr que ça contestait tous ces gens-là qui étaient dans les différentes bureaucraties. Dans ce sens-là, il a pu y avoir des tensions, des jalousies, mais ça s'est atténué, parce que, encore une fois, ces gens-là ont été intégrés au RESO, au conseil, il s'est établi des liens. Mais c'est vrai qu'il y a eu des tensions. Mais c'est plus avec les fonctionnaires qu'avec les élus. Il y a eu davantage, disons de... tant au fédéral qu'au provincial et qu'au local, on a toujours eu beaucoup plus d'affinité avec les élus qu'avec la fonction publique qui se sentait menacée par...¹²⁰

Si la nouvelle donne qui découle des réformes qui se succèdent à partir de 1997 apaise quelque peu les tensions entre le RESO et les fonctionnaires, elle est loin de les faire disparaître. Les liens qui les unissent s'inscrivent toujours dans un certain rapport de force qui est en constante évolution. Il s'agit là d'une réalité à laquelle n'échappent pas les élus et le RESO d'ailleurs. Les relations harmonieuses que ceux-ci entretiennent depuis les débuts du RESO ne doivent pas occulter le fait que chacun agit selon ses propres intérêts. Si la collaboration des élus dans l'établissement des

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Dirigeant RESO 4

ententes partenariales est jugée fort souhaitable par les dirigeants du RESO, il reste que ces deniers ne désirent pas voir les élus investir complètement le champ du développement économique local dans le Sud-Ouest, et encore moins le prendre en charge. La montée d'un pouvoir politique local, avec la constitution d'arrondissements ayant un pouvoir politique et des compétences en matière de développement économique local, rend inconfortables les responsables du RESO. C'est ce qu'affirme le directeur général du RESO dans les pages du journal *Le Devoir* du 3 décembre 2003 alors qu'il dit craindre pour la survie du modèle de concertation propre aux CDÉC. Cet inconfort, les acteurs locaux en sont bien conscients, les fonctionnaires municipaux inclus.

La question est... il y aurait pu y avoir un changement dans la pratique. Je sais que dans d'autres arrondissements, ça a été plus important. Mais la loi venait conférer aux arrondissements et aux élus locaux plus de pouvoir et de reddition de compte par rapport aux élus. Évidemment, ç'a fait parler, car les gens sont habitués de travailler avec la Ville ou avec Québec. Mais là, c'est une tendance de décentraliser, de donner plus de pouvoir aux arrondissements. C'était une tendance en tout cas. Puis la présence des élus locaux a fait peur aux CDÉC, parce qu'elles voyaient une ingérence politique à l'échelle de l'arrondissement. C'est-à-dire, si je te coupe 50 000 \$ dans ton budget... et eux perdent leur... comme ils ont beaucoup de mandats : CLD, CDÉC, ils reçoivent beaucoup d'argent à gauche et à droite, c'est difficile de voir. Ils craignaient beaucoup. Ils étaient très craintifs.¹²¹

Déjà à la fin 2003, comme le rapporte le rapport annuel du RESO (p. 21), des gestes ont été posés pour mettre en place des mécanismes formels de collaboration entre le service au développement économique de l'Arrondissement du Sud-Ouest et le service aux entreprises du RESO. Pour ce faire, plusieurs rencontres ont eu lieu entre la direction de l'Arrondissement Sud-Ouest, les élus et le RESO.

¹²¹ Fonctionnaire SO 2

2004-2006

Plusieurs procès-verbaux rédigés au cours du premier trimestre de l'année 2004, à l'occasion de la réunion du conseil d'administration du RESO, permettent de constater le travail d'harmonisation qui se fait entre les représentants de l'arrondissement et le RESO afin d'établir les bases de la coopération. La fréquence des mentions à cet égard laisse bien voir à quel point il s'agit d'une collaboration qui a franchi un cap important et qui devient maintenant incontournable, ce qui n'était pas le cas auparavant. En fait, la nouvelle centralité des élus municipaux semble, pour l'instant du moins, avoir marginalisé le rôle des députés provinciaux et fédéraux.

La mairesse d'arrondissement est sans doute l'élue dont l'influence a le plus grandi des suites de la réforme municipale étant donné les nombreuses responsabilités qui ont été accordées aux arrondissements. Les relations partenariales qui unissent le RESO et le niveau municipal sont inévitablement affectées par ce changement au cours de la troisième période. Si la volonté des autorités d'arrondissement de poursuivre la collaboration avec le RESO est claire, il est tout aussi évident que cela n'implique pas nécessairement une relation d'égal à égal. Selon la mairesse : « L'arrondissement, c'est nous [les élus municipaux] ! ». Bien consciente que le RESO a joué un rôle important dans la reconnaissance de l'arrondissement et de sa mairesse, cette dernière rappelle tout de même que l'arrondissement constitue désormais l'interlocuteur principal du RESO dans ses relations avec la municipalité et que cela lui confère un certain pouvoir. Bref, pour la mairesse, ce n'est pas une relation entre égaux. Cette nouvelle étape dans la relation de pouvoir qui unit le RESO et les autorités de l'Arrondissement Sud-Ouest n'empêche pas la suite des choses puisque finalement, une entente est conclue entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal en août 2004 pour le transfert du budget lié aux CLD. Cette entente qui a reçu l'appui des autorités de l'arrondissement reconnaît le RESO et lui permet de conserver son financement. Par ailleurs, la CDÉC reste combative et

défend jalousement son autonomie et ses règles de fonctionnement. C'est ce qu'on peut constater à la lecture d'un procès-verbal du conseil d'administration :

Après discussion, il est convenu qu'une lettre soit envoyée aux élus d'arrondissement, après leur avoir parlé de vive voix, leur faisant part que nous sommes heureux de cette reconnaissance. Par contre, il faudra leur mentionner que nous sommes un organisme autonome et qu'à ce titre, il n'appartient pas à la Ville centrale de nommer les membres de notre conseil d'administration et que ceux-ci sont nommés par nos collègues électoraux, en vertu de nos statuts et règlements.¹²²

Les procès-verbaux issus des conseils d'administration du début 2005 permettent de constater qu'encore à cette date, les détails de la relation entre le RESO et l'Arrondissement Sud-Ouest sont à se clarifier. Avec la poursuite du mouvement de décentralisation et l'affermissement d'un pouvoir politique local, le RESO tout comme les élus d'arrondissement continuent à jauger leurs partenaires respectifs ainsi que la place qu'occupera chacun dans l'espace local en matière de développement économique local. La question de l'autonomie du RESO dans les prochaines ententes partenariales se pose encore avec acuité.

La marge de manœuvre : entre le projet d'origine du RESO, le projet expérimental (véritable âge d'or) et la tendance actuelle à la sous-traitance et à l'instrumentalisation, est-il possible que les pouvoirs publics acceptent que des organismes comme le nôtre aient une marge de manœuvre ? [...] Le financement : face à un financement public qui se rétrécit, quelles sont les autres formules à explorer et à développer ?¹²³

4.2.3. Le rôle de leader

La position avantageuse qu'occupent certains élus du Sud-Ouest dans les réseaux liés au développement économique local ou encore dans les partenariats liant l'État et le RESO traduit une volonté de collaborer avec cette CDÉC et dans le développement

¹²² RESO, Procès-verbal du conseil d'administration, 19 octobre 2004, p. 2

¹²³ RESO, Procès-verbal du conseil d'administration, 15 mars 2005, p.2

économique local. Néanmoins, l'analyse des rapports qu'entretiennent ces élus et le RESO permet de constater que c'est rarement en tant que leaders qu'ils s'impliquent.

1990-1997

Comme il a été mentionné au chapitre 2, le leadership communautaire est une structure d'interactions entre le leader et les membres de la communauté. Le leader tente alors de mobiliser la population, de susciter les interactions et d'inspirer une vision commune. Pour ce faire, il se concentre principalement sur l'identification de problèmes et de solutions, la fixation d'objectifs, l'obtention de ressources, la planification et les autres fonctions stratégiques. Les différents intervenants interrogés s'entendent en ce qui concerne cet aspect du rôle des élus. D'abord, au début des années 1990, la structure politique de la Ville de Montréal fait en sorte que les élus municipaux du Sud-Ouest, à moins de siéger au comité exécutif et d'être responsables du développement économique, ont des contacts limités avec le RESO. De ce fait, ils n'exercent aucun leadership. Pour ce qui est des députés provinciaux et fédéraux, leur leadership est plutôt absent en matière d'**identification des problèmes** et s'exerce timidement pour l'**identification de pistes de solution**. De plus, c'est surtout pour les cas où il y a un projet d'une certaine envergure (réouverture d'une salle de spectacle, conversion d'un site industriel d'importance, etc.) qu'on note un leadership provenant des élus des deux paliers supérieurs. Dans le cas de l'identification des problèmes tout comme dans celui de l'identification des pistes de solution, les élus du Sud-Ouest sont en mode réactif. Ils sont davantage sollicités par leurs partenaires pour obtenir une approbation ou une validation une fois qu'un travail d'identification a été effectué par les acteurs locaux participants aux activités du RESO. C'est ce que confirme une élue :

Sincèrement, ce n'est pas moi qui fais l'identification [des problèmes]. Ce sont les groupes communautaires, les groupes qui font appel à moi. Souvent, aussi, c'est le

RESO qui fait appel à moi. Mais c'est comme je vous disais tantôt. Je vous le dis en toute sincérité. L'identification, c'est les gens qui m'amènent la problématique et de là, je prends mes responsabilités.¹²⁴

Concernant ces deux premiers éléments (l'identification des problèmes et des pistes de solution), il a été souligné avec justesse que le manque de personnel à la disposition des élus locaux empêche ceux-ci non seulement de faire un suivi rapproché, mais aussi de mener une réflexion stratégique sur les divers enjeux liés au développement économique local.

Pas vraiment. Pour plusieurs raisons, ils étaient plus... en tout cas, pour moi, les élus locaux, les députés... Premièrement, ils n'ont pas de staff pour réfléchir stratégiquement, etc. Dans le fond, ils voient à l'application des politiques plus globales à leur milieu. Donc, ils étaient beaucoup plus en réaction à des projets.¹²⁵

En matière de **fixation des objectifs** du RESO, il ressort que l'apport des élus est à peu près nul. Au cours de la période allant de 1990 à 1997, les liens qui unissent le RESO et les élus sur ce plan sont plutôt de nature informelle, même s'ils sont assez étroits. Il n'y a pas de comité des partenaires locaux au sein du RESO et les élus ne détiennent pas de siège au sein du conseil d'administration, bien qu'ils peuvent y être invités occasionnellement. Néanmoins, les élus des ordres supérieurs de gouvernement communiquent leur vision du développement pour le territoire local et demandent du coup au RESO d'en tenir compte dans leurs initiatives. Il ne s'agit cependant pas d'interventions directes et ciblées. C'est ce qu'explique un dirigeant du RESO en poste pendant cette période :

Plan formel ? Non. Mais en termes de fixer des objectifs... le type de vision. [Le député de LaSalle-Émard, la députée de Saint-Henri/Sainte-Anne, l'actuelle mairesse], dans le rôle qu'elle avait au niveau scolaire, avant d'arriver à l'arrondissement, c'était des personnes qui, avec leur âme, étaient intéressées à ce qui se passait dans le Sud-Ouest et donc qui pouvaient suggérer des avenues d'objectifs, des ensembles d'objectifs, une vision de ce qu'il pourrait y avoir. Ses

¹²⁴ Élu(e) 3

¹²⁵ Dirigeante RESO 1

idéals (sic), ce serait tel type de développement, en fonction des entreprises et des gens du coin, versus un développement via des condos industriels ou résidentiels qui jetterait le monde à la porte ou via les grandes entreprises. Comment, alors, le traduire dans les plans annuels et triennaux, ou ce genre de chose là, ça, ça se faisait davantage via les assemblées périodiques que le RESO pouvait faire où les élus venaient participer à titre individuel, et non pas à titre d'instance formelle à part des autres avec un poids différencié. Il y avait l'assemblée générale annuelle, bien sûr. Souvent il y en a qui venait. Eh puis il y avait, presque à chaque année, une autre rencontre quelconque sur un thème particulier et certains élus venaient pour donner leur « input » en termes de vision.¹²⁶

En ce qui concerne l'**obtention de ressources** au profit de la CDÉC, il est clair qu'il peut y avoir un certain leadership de la part des élus pour leur palier respectif. Un épisode particulier a entre autres marqué l'imaginaire des acteurs du Sud-Ouest ce qui mène les acteurs locaux à y faire référence très régulièrement depuis. Il s'agit du financement de plusieurs millions de dollars obtenu du gouvernement fédéral par l'entremise du député fédéral de LaSalle-Émard. Un important fond local d'investissement pour le développement d'entreprises est alors créé dans le Sud-Ouest. On en fait un projet pilote, ce qui signifie que ce financement n'est pas accordé à l'ensemble des CDÉC montréalaises. De l'aveu de tous les acteurs locaux, le fait que le député par le biais de qui le financement a été obtenu était ministre n'est pas étranger à l'affaire. La multiplication de ce genre d'initiative, même de moindre envergure, n'est mentionnée par aucun acteur en ce qui concerne la première période.

Enfin, pour ce qui est de la **définition de politiques publiques**, il ressort clairement que les conseillers municipaux n'ont aucune emprise à ce chapitre au cours de la première période. Les simples députés, quant à eux, doivent faire partie du gouvernement pour avoir une certaine influence. Les ministres sont donc les seuls qui peuvent potentiellement soutenir le RESO sur ce plan.

En général, ça se faisait directement avec le ministre ou le cabinet du ministre pertinent qui « *drivait* » les affaires. Là, ça se pouvait qu'il y ait un appui, de temps

¹²⁶ Dirigeant RESO 2

à autre [de la députée de Saint-Henri/Sainte-Anne], par exemple, au provincial. Mais ce n'était pas « via » l' élu qu'on passait.¹²⁷

Néanmoins, aucun acteur interrogé ne fait état du leadership exercé par un élu (même ministre) du Sud-Ouest, sur le plan de l'élaboration de politiques publiques liées au développement économique local pour cette période.

Par ailleurs, dans le cas du Sud-Ouest, la longévité de la carrière politique de certains élus fait en sorte que, déjà à la première période, une confiance s'installe entre certains élus et le RESO. De ce fait, les élus en question ressentent moins le besoin de prendre des initiatives dans les secteurs où ils savent le RESO spécialisé et compétent. Il y a peut-être lieu de parler d'une certaine culture politique qui s'instaure du fait de cette relation prolongée.

1998-2003

Sur le plan du leadership, la seconde période est caractérisée par une quasi-absence de modifications dans le comportement des élus, et ce, malgré l'établissement du mandat CLD. Ni les députés provinciaux, ni les conseillers municipaux qui obtiennent un siège au comité des partenaires locaux dès 1998 n'ont modifié leur comportement de façon significative, que ce soit dans **l'identification de problèmes ou de solutions, la fixation d'objectif, l'obtention de ressources ou la définition de politiques publiques**. Ainsi, cette nouvelle phase de structuration des relations entre le RESO et les différents ordres de gouvernement change peu de choses et s'inscrit plutôt dans la continuité. Encore à cette période, on note essentiellement des actions posées en réaction au leadership exercé par le RESO ou encore un leadership qu'on pourrait qualifier de conjoint, c'est-à-dire que le RESO et les élus du Sud-Ouest agissent de façon simultanée et coordonnée. C'est le cas

¹²⁷ *Ibid.*

précisément dans l'établissement des priorités en matière de développement économique local. On peut le noter dans le procès-verbal du conseil d'administration du 22 janvier 2002 : « Une rencontre est prévue avec les élus locaux au sujet des dossiers en cours au RESO, du comité des partenaires locaux, de leur vision du Sud-Ouest et de leurs priorités. Le financement du RESO par la ville sera également à l'ordre du jour. »¹²⁸.

Bref, l'attribution de siège au comité des partenaires locaux du RESO n'a pas d'impact sur le leadership des élus à ce stade. L'existence préalable d'un canal de communication bien établi (le comité des élus) explique en partie pourquoi le comité des partenaires locaux ne devient pas le lieu central des échanges entre les dirigeants du RESO et les élus locaux. À cela s'ajoute la longévité des députés évoquée plus tôt et la confiance que ceux-ci ont déjà envers le RESO en matière de développement économique local. Les changements au sein de la direction du RESO au moment de l'implantation du mandat CLD n'ont que peu d'effet à ce chapitre.

2004-2006

Les nouvelles compétences octroyées à l'Arrondissement du Sud-Ouest ne se traduisent pas par une intervention marquée des conseillers municipaux dans l'élaboration du plan d'action du RESO ou lors de réunions du conseil d'administration. Ils demeurent, à cet égard, en mode réactif. Pour ce qui est de **l'identification des pistes de solution**, au niveau municipal, un mécanisme a été établi en 2003 afin que les arrondissements transmettent annuellement les attentes signifiées aux CDÉC, c'est-à-dire les objectifs qu'ils espèrent voir poursuivis par la CDÉC dans le cadre de ses mandats CLD. Ce lien entre l'arrondissement du Sud-Ouest et le RESO tient davantage de la procédure administrative que d'une initiative

¹²⁸ RESO, Procès-verbal du conseil d'administration, 22 janvier 2002, p.6

originale portée par les élus. Néanmoins, le RESO, tout comme les autres CDÉC, se doit de prendre en considération, plus qu'auparavant, les options stratégiques et politiques que la mairesse ou le commissaire industriel veulent mettre de l'avant. L'accord des autorités de l'arrondissement est désormais nécessaire à l'approbation de son plan d'action annuel et de son Plan local d'action concerté pour l'économie et l'emploi (PLACÉE) qui est produit tous les 5 ans. Politiquement, l'arrondissement est en mesure de bloquer l'attribution des fonds de l'enveloppe CLD, comme cela s'est vu dans certains cas ailleurs. Cela ne s'est cependant pas produit dans le Sud-Ouest.

Par ailleurs, les conseillers municipaux du Sud-Ouest profitent de la voix qu'ils ont au conseil d'administration pour suggérer certaines actions. Néanmoins, ces suggestions ne visent pas tant à rallier le plus grand support des autres acteurs locaux qu'à agencer les actions du RESO et celle des autorités de l'Arrondissement. C'est ce que confirme une conseillère municipale :

On leur laisse. C'est sûr que nous, en parallèle, l'arrondissement, des fois on va avoir certains projets qu'on va mettre sur pied, autant dans [l'identification des] problèmes que dans [l'identification des] solutions, mais pas à l'encontre de ce qu'ils font. On les laisse très autonomes dans l'un comme dans l'autre. On ne leur impose pas quoi que ce soit. C'est sûr qu'en c.a., des fois, je vais avoir des commentaires du genre « pourquoi vous n'allez pas dans ce sens-là », mais autant que n'importe qui assis autour de la table. Ce n'est pas parce que je suis l'arrondissement, mais des fois je vais reprendre ces éléments-là, puis je vais les ramener ici. « Hey, le RESO fait ça, pourquoi nous on ne fait pas ça ? ». Mais à part ça je dirais que non.¹²⁹

Du côté des députés fédéraux, on note que leur intervention s'inscrit dans la continuité par rapport aux périodes précédentes, ce qui veut dire qu'elle relève d'une action conjointe avec les forces du milieu et vise le plus souvent à faire de la démarche à laquelle il participe « un exemple canadien ». On note par exemple dans l'hebdomadaire *La Voix populaire* du 22 mai 2005 que la députée de Jeanne Le Ber

¹²⁹ Élué 2

fait du cas du centre de tri postal¹³⁰ « son » dossier : « J'ai plaidé le projet au Conseil des ministres. Le tri postal, c'est mon dossier et je veux en faire un exemple canadien. » Ainsi, de manière générale, s'il y a leadership de la part des élus, on peut, au mieux, parler d'un leadership conjoint.

Au chapitre de **l'obtention de ressources**, une députée provinciale du Sud-Ouest s'est impliquée de façon soutenue afin que le RESO et les autres CDÉC soient reconnus nommément dans le projet de loi 34 et que du coup, elles obtiennent le financement dédié aux CLD. La mairesse d'arrondissement a fait de même de son côté. Ces actions ont découlé de discussions qui ont eu lieu au sein du comité des élus qui, malgré les réformes, continue de servir de lieu de discussion et de leader de facto pour les questions touchant l'ensemble des élus. Les actions sont menées individuellement par les membres du comité, mais les décisions s'y prennent collectivement. Des pourparlers doivent justement s'y tenir concernant la nouvelle ronde de négociations qui doit avoir lieu avec le gouvernement provincial concernant le renouvellement du mandat CLD au-delà de 2007. En ce qui concerne l'obtention du financement convenu dans la loi sur une base annuelle, cela relève maintenant des élus municipaux. Dans le cas du Sud-Ouest, ces derniers n'ont pas entrepris de démarches pour que des ressources supplémentaires soient obtenues par le RESO. Néanmoins, les conseillers municipaux n'ont fait aucune entrave au versement des fonds CLD.

En ce qui concerne l'implication des élus dans le **développement de politiques publiques** (au provincial et au fédéral) **ou de règlements** (au municipal), on note une volonté chez les élus municipaux de prendre une place accrue, maintenant que la structure politico-administrative est mieux établie à l'échelle de l'arrondissement. Chez les élus provinciaux et fédéraux, des actions ont été entreprises pour que soient

¹³⁰ Reconversion de l'ancien centre de tri postal de Poste Canada.

adoptées des lois favorables au RESO dans le cadre de la nouvelle réforme du mandat CLD et de la réorganisation municipale. Les dirigeants en poste au RESO reconnaissent ce travail des députés :

[P]our faire reconnaître notre spécificité de CDÉC, je regarde ici par exemple, dans le Sud-Ouest, [la députée du secteur] est intervenue pour que dans la fameuse Loi 34 du Ministre Audet que les CDÉC soient reconnues nommément. Et ça, notre députée ici et quelques autres députés de Montréal ont joué un rôle important.¹³¹

Le fait que les élus en place aient également vécu la réforme précédente a un certain impact puisque les actions ont été entreprises très tôt.

4.2.4. Le rôle d'interface

En ce qui concerne le rôle d'interface, rappelons qu'il se distingue du rôle d'intermédiaire qui, pour sa part, implique la simple mise en relation d'individus. Lorsqu'il est question d'interface, il s'agit plutôt de mettre en lien, au profit de la communauté, un ensemble d'acteurs locaux ayant des intérêts particuliers et par la suite de mettre en lien ce groupe d'acteurs avec des ressources extérieures.

1990-1997

Comme cela a été mentionné précédemment, l'envergure du RESO depuis sa création et l'important financement dont il a bénéficié au cours de la première période lui ont permis de s'impliquer non seulement dans le secteur du développement économique local, mais aussi dans une multitude d'autres secteurs. Cela lui a valu une grande notoriété auprès des acteurs locaux et a fait de lui un acteur incontournable sur la scène locale. Il a ainsi pu jouer son rôle d'organisme intermédiaire de développement et du coup s'ériger en tant qu'interface par excellence en matière de développement économique local dans le Sud-Ouest.

¹³¹ Dirigeant RESO 3

Dans ce contexte, il est plutôt difficile pour les élus, de manière individuelle, de se substituer au RESO en tant qu'interface principale dans le Sud-Ouest, et ce, malgré leur grande visibilité et leurs nombreux contacts. Néanmoins, avec la création du comité des élus dès la fin des années 1980, les élus ont également occupé une place importante au sein des acteurs locaux. On peut considérer que d'une certaine façon, il arrive que le comité des élus fasse office d'interface, la différence principale étant qu'un nombre réduit d'acteurs s'y retrouve comparativement à ce qui se fait au RESO. Le rôle d'interface du comité des élus prend donc généralement deux formes. D'une part, il y a ces rencontres où les élus des différents paliers se concertent pour dégager une position commune dans le cadre de certains projets ou pour certaines orientations à prendre en matière de développement économique local. À plusieurs reprises depuis la création de cette instance, les élus ont adopté des propositions visant la défense de diverses initiatives ou d'un certain type de développement. D'autre part, il y a les rencontres que tiennent les élus et les dirigeants du RESO. Un de ces derniers explique clairement comment ces réunions sont l'occasion de s'entendre sur des actions communes, au bénéfice du territoire, et ce, malgré les visions divergentes qui découlent du rôle distinct de chaque acteur en présence.

Alors, on discutait de divers éléments. Quoi faire chacun dans nos rôles divergents pour faire en sorte que la cause du Sud-Ouest avance ? « Toi tu es au pouvoir, pousse sur telle chose. Toi tu es dans l'opposition, poses des questions, critiques. » Il faut qu'on s'avertisse les uns les autres un peu de nos « games » politiques de façon à ce que ça mette en lumière plus particulièrement les événements particuliers de notre territoire.¹³²

1998-2003

Avec la mise en place du comité des partenaires locaux, on aurait pu croire que le comité des élus allait éventuellement disparaître puisque les élus (à tout le moins les députés provinciaux et les conseillers municipaux) et les dirigeants de la CDÉC

¹³² Dirigeant RESO 2

disposaient maintenant d'un nouveau lieu de rencontre intégrant un nombre d'acteurs locaux plus important que jamais. Cela ne s'est cependant pas produit. Bien au contraire, c'est l'existence du comité des élus qui a miné celle de l'autre comité puisque les élus qui ont obtenu un siège n'ont pas vu l'utilité de siéger aux deux endroits à la fois. Ils ont donc préféré s'investir au sein de l'instance qui avait fait ses preuves. Ainsi, le comité des élus est resté en place et a continué à jouer le même rôle que lors de la première période.

2004-2006

Avec la troisième période, on note davantage d'évolution par rapport au rôle d'interface exercé par les élus, bien que la situation soit encore difficile à percevoir clairement étant donné le peu d'années écoulées depuis le début de celle-ci. Ainsi, au cours des dernières années, on constate que le RESO demeure une interface de premier plan, mais aussi que les acteurs locaux ont moins recours au comité des élus bien que celui-ci existe toujours. Il y a bien eu le dossier du centre de tri postal pour lequel le comité des élus a été convoqué à quelques reprises dont l'une d'elles par la députée fédérale de Jeanne-Le Ber¹³³. Il s'agit cependant d'un des rares cas récents. Comme le mentionne une élue, bien que cela reste difficile à confirmer, ce changement est peut-être lié au fait qu'il y a moins de dossiers posant problème dans l'arrondissement.

Je pense que c'est juste qu'on y fait moins recours parce que les dossiers sont moins problématiques. Ben il y avait aussi qu'avant, avant les arrondissements, il y avait beaucoup de choses qui se décidaient à la ville centrale, ce qui fait que parfois, le comité des élus se réunissait peut-être pour faire certaines pressions sur le municipal.¹³⁴

¹³³ *La Voix populaire*, 9 avril 2006

¹³⁴ Élu(e) 2

Une autre raison plausible pour expliquer l'évolution de la situation est l'émergence de l'arrondissement comme pouvoir politique et surtout la création du poste de maire d'arrondissement. C'est vers celui-ci que bien des acteurs locaux du Sud-Ouest se tourneraient désormais. Ce qui est plus certain, c'est que la mairesse de l'arrondissement annonce dès le départ vouloir faire office d'interface : « Mon rôle est de favoriser le maximum l'expression des individus et des groupes. Ça m'est arrivé de leur dire [aux dirigeants du RESO] : « il ne faut pas le perdre », lorsqu'un acteur menaçait de quitter. Mon objectif n'est pas a priori de me dire porteuse de la vérité. »¹³⁵. Interrogée davantage sur son rôle, elle mentionne aussi qu'il s'agit de créer un dynamisme et un goût pour le milieu de faire des projets. Selon elle, ceux-ci doivent se faire dans une perspective participative, mais tout le monde ne peut décider, car il s'agit là de « pensée magique » et que « le monde s'exprime et les élus décident ». Ainsi, selon cette vision, le fait que les élus soient imputables fait en sorte qu'ils sont les mieux placés pour trancher une fois considérés les apports des divers acteurs locaux. « Les élus représentent tous les intérêts de l'arrondissement », conclut cette élue à ce sujet.

En somme, pour ce qui est du rôle d'interface, le RESO demeure le principal lieu de rassemblement des acteurs locaux et c'est au sein de cette institution que sont organisées les actions de développement économique local selon leurs besoins respectifs. Cependant, après avoir fait aussi office d'interface pendant plusieurs années (bien qu'on pourrait le qualifier de secondaire), il appert que le comité des élus cède progressivement le pas à la mairesse d'arrondissement.

¹³⁵ Élu.e 1

4.3. Quel rôle pour les élus auprès du RESO ?

Le fait que le RESO soit la CDÉC la plus importante du territoire montréalais insufflé sans aucun doute une dynamique particulière à la relation qu'entretiennent les élus avec cette CDÉC. Bien souvent, cette dernière se donne des mandats très variés et se retrouve impliquée dans bien des dossiers qui dépassent largement le secteur du développement économique local. Il se peut par exemple que le RESO endosse à l'occasion le rôle que jouerait une chambre de commerce dans un milieu où la CDÉC de l'endroit possède moins de moyens. En fait, au dire de certains acteurs de la scène municipale, les contacts entre les élus et le RESO concerneraient, pour une bonne part, des dossiers qui ne sont liés qu'indirectement au développement économique local :

Donc, la CDÉC avait besoin des élus et les élus avaient besoin de la CDÉC. On peut le mettre comme ça. Sauf que je ne peux pas te dire que j'ai vu, moi, beaucoup de contacts avec des élus sur des projets particuliers de création d'emplois. J'ai plus vu, moi, des implications aux moments où il y avait de grosses fermetures d'usines ou des moments où il y avait des grosses... plus des gestes d'éclats où là le RESO avait besoin de l'influence des politiciens. Et il y a des politiciens qui s'y prêtaient plus facilement aussi.¹³⁶

Malgré l'implication parfois indirecte des élus du Sud-Ouest dans le développement économique local, il n'en demeure pas moins qu'ils ont un rôle à jouer en lien avec le RESO dans ce secteur d'activité. De plus, comme on peut le constater dans le tableau 4.1, ce rôle est en évolution depuis 1990, bien que ce soit de façon inégale selon le type d'élus, la nature du rôle. Un élément qui n'apparaît pas au tableau s'est également révélé un facteur influençant l'implication des élus auprès des CDÉC à savoir le parcours professionnel de chacun d'eux. Comme cela peut s'observer dans tout secteur d'activité, l'intérêt démontré par les différents individus varie en partie selon leurs activités professionnelles passées. Ainsi, certains se montrent plus enclins à intervenir dans le secteur du développement économique

¹³⁶ Fonctionnaire SO 1

local alors que d'autres qui n'ont jamais eu de contact (de près ou de loin) avec ce secteur d'activité adoptent plutôt un rôle d'observateur.

Tableau 4.1
L'évolution du rôle des élus du Sud-Ouest de 1990 à 2006

Période	Type d' élu	Période		
		1990 - 1997	1998 - 2003	2004 - 2006
Articulateurs	Conseillers mun.	Oui	Oui	oui
	Dép. provinciaux	Oui (surtout les ministres)	oui (surtout les ministres)	oui
	Dép. fédéraux	Oui (surtout les ministres)	oui (surtout les ministres)	oui
	Comité des élus	Partiellement	Partiellement	Partiellement
	Maire d'arrond.	-	-	oui (devient un incontournable)
Partenariats	Conseillers mun.	Non	En émergence (fin de période)	Oui (renforcement marqué)
	Dép. provinciaux	Oui (appui soutenu)	Oui (appui soutenu)	Oui (effacement partiel)
	Dép. fédéraux	Oui (appui considérable)	Oui (appui soutenu)	Oui (effacement partiel)
	Comité des élus	Oui (appui soutenu)	Oui (appui soutenu)	Oui (effacement)
	Maire d'arrond.	-	-	Oui (devient un incontournable)
Leaders	Conseillers mun.	Non	Non	Non
	Dép. provinciaux	Non	Non	Non
	Dép. fédéraux	Non (sauf pour obt. de res. financières)	Non	Non
	Comité des élus	Non	Non	Non
	Maire d'arrond.	-	-	En émergence
Interfaces	Conseillers mun.	Non	Non	Non
	Dép. provinciaux	Non	Non	Non
	Dép. fédéraux	Non	Non	Non
	Comité des élus	Partiellement	Partiellement	Effacement
	Maire d'arrond.	-	-	En émergence

4.3.1. L'évolution des différents rôles au cours de la période 1990-2006

L'examen du travail des élus du Sud-Ouest en matière de développement économique local permet de confirmer, tel que le voulait notre première hypothèse, que le rôle des élus s'est complexifié de manière remarquable et que leurs interventions se sont systématisées au fil des réformes. Surtout actifs comme articulateurs dans les réseaux liés au développement économique local avant que n'ait lieu le rapprochement entre l'État et le RESO à l'aube des années 1990, ils en sont venus à occuper un rôle plus important à la suite des réformes institutionnelles. Néanmoins, contrairement à ce qui était attendu, c'est presque essentiellement par le biais de leurs actions dans le cadre des partenariats État-société civile que les élus du Sud-Ouest ont émergé de façon notable dans le champ du développement économique local. Comme il a été donné de le voir, depuis 1990, ils ne se sont vraiment démarqués ni comme leaders ni en tant qu'interfaces.

Ainsi, les élus se montrent actifs dans les réseaux en place dans le secteur du développement économique local dans le territoire du Sud-Ouest. Les députés, tout comme les conseillers municipaux, agissent surtout comme intermédiaires et comme représentants. Leur intégration à la gouvernance interne du RESO contribue grandement à faire en sorte que les liens qu'ils entretiennent avec le RESO vont se systématiser. Par ailleurs, la présence continue sur le territoire au cours de toute la période étudiée du député fédéral de LaSalle-Émard et de la députée provinciale de Saint-Henri/Sainte-Anne a également contribué de façon non négligeable à l'établissement de relations stables entre les élus et le RESO lorsqu'il est question d'articulation des réseaux.

En ce qui concerne le partenariat avec l'État, l'omniprésence du RESO dans le territoire local et la culture de concertation dont ce dernier se fait le promoteur ont visiblement influencé les façons de faire chez les élus. La formation du comité des

élus dès le tournant des années 1980 à 1990 en témoigne. Dès le départ, en poussant les élus à former cette table de concertation, les dirigeants du RESO démontrent qu'ils sont conscients de l'importance de compter sur l'appui des élus dans leurs relations avec l'État. Les bonnes relations qu'ont entretenues le RESO et les élus par le biais de ce comité de même que le succès connu par ce dernier lorsqu'il était mobilisé ont mené les élus à y faire appel régulièrement avant que de s'impliquer de façon individuelle. C'est ainsi que le comité s'est montré particulièrement actif dans les négociations et le suivi entourant les partenariats établis entre l'État et le RESO éclipçant en partie le travail individuel des élus.

La présence du comité des élus et le succès qu'il a connu n'ont toutefois pas empêché le rôle des élus d'évoluer lorsqu'il est question d'implication dans les partenariats avec l'État. Le principal changement survenu découle du fait qu'au terme de la période étudiée, les élus de tous les paliers s'investissent maintenant sur ce plan, ce qui inclut les conseillers municipaux qui étaient pratiquement absents avant la réforme de 1997. Par ailleurs, cette montée des élus locaux a pour effet, surtout après 2003, de marginaliser partiellement les députés provinciaux et fédéraux puisque c'est maintenant le palier municipal qui devient le premier interlocuteur des CDÉC montréalaises.

Comme on le verra plus en détail dans la section qui suit, la création d'un poste de maire d'arrondissement est l'un des changements les plus influents en ce qui concerne les relations partenariales. De fait, c'est à travers cet élu que se cristallise l'implantation d'un pouvoir politique local ayant son mot à dire dans l'élaboration d'initiatives de développement économique local alors qu'auparavant, le RESO était la principale institution de référence dans ce secteur sur le territoire du Sud-Ouest. La première mairesse d'arrondissement se montre particulièrement insistante sur le fait que ce sont les autorités de l'arrondissement qui voient aux destinées du Sud-Ouest et que le RESO devra s'y conformer. Il ne s'agit pas d'une relation égalitaire.

À ce déplacement des responsabilités vers le niveau inframunicipal, s'ajoute comme élément d'influence un renforcement du contrôle bureaucratique exercé par l'administration étatique et surtout municipale au cours des dernières années. Ainsi, paradoxalement, au terme de la période étudiée, les élus du Sud-Ouest se trouvent plus sollicités que jamais par le RESO qui tente de limiter l'influence de la bureaucratie dans son fonctionnement, mais ils disposent alors d'une moins grande marge de manœuvre pour intervenir. Le resserrement progressif des règles de contrôle des dépenses publiques est palpable à tous les niveaux de gouvernement. La première période a, en quelque sorte, constitué un âge d'or pour le RESO, car les élus étaient à ce moment beaucoup plus à même de mobiliser certaines ressources au profit de la CDÉC.

En matière de leadership, force est de constater que les élus du Sud-Ouest ont peu progressé au cours des années, si ce n'est au niveau municipal alors que la mairesse d'arrondissement semble émerger comme une leader potentielle. Il est cependant encore tôt pour confirmer la chose, la création du poste de maire d'arrondissement étant encore, somme toute, relativement récente. Les élus de ce territoire laissent ainsi au RESO son rôle de leader dans le champ du développement économique local. L'analyse du rôle joué par les élus à ce chapitre dans le Sud-Ouest permet de constater qu'il s'agit bien, comme l'indiquent Mouritzen et Svara (2002), d'une dynamique fortement influencée par le contexte institutionnel et l'environnement dans lequel évoluent les acteurs. Le Sud-Ouest constitue historiquement un milieu très revendicateur où évoluent de nombreux groupes communautaires bien structurés, le RESO étant probablement le plus important d'entre eux. Bien implanté dans la communauté, celui-ci démontre déjà depuis un moment un fort leadership dans le secteur du développement local. Cette situation fait en sorte que, lorsque s'opère le rapprochement entre l'État et le RESO, vers 1990, les élus doivent s'insérer dans un milieu où s'exerce déjà un leadership bien affirmé en matière de développement économique local. Cela leur laisse peu d'espace pour

affirmer le leur. Bref, ils agissent davantage en mode réactif, et ce, même après la série de réformes institutionnelles.

Pour ce qui est du rôle d'interface, il s'avère que c'est clairement un rôle que les élus de tous les ordres de gouvernement ont laissé au RESO. Celui-ci demeure de loin l'acteur local ayant la crédibilité et l'envergure nécessaire pour agir à ce titre. Il y a bien la mairesse d'arrondissement qui est aujourd'hui la seule élue dont le territoire comprend l'ensemble du Sud-Ouest et qui semble vouloir s'imposer comme principale interface au sein des acteurs locaux de l'arrondissement. Cependant, à l'instar de ce qu'on observe par rapport au leadership, l'instauration du poste de maire est encore trop récente pour gagner la crédibilité nécessaire dans un arrondissement comme le Sud-Ouest où une certaine méfiance à l'égard des pouvoirs publics existe.

Une analyse plus fine permet de constater qu'au-delà de l'évolution générale du rôle des élus en lien avec le RESO depuis 1990, tous les types d'élus ne l'ont pas expérimenté de la même façon.

4.3.2. L'évolution selon le type d'élus

Si la place des élus du Sud-Ouest s'est généralement accrue dans le secteur du développement économique local depuis la naissance du RESO, on note cependant une importante fluctuation selon le palier de gouvernement et selon leurs responsabilités. Au terme de la période étudiée, les ministres demeurent clairement les élus les plus influents, comme cela était énoncé dans notre seconde hypothèse. Ils constituent indéniablement les élus ayant le plus d'influence, et ce, bien que la décentralisation des responsabilités en matière de développement économique local ait généralement diminué l'importance des députés provinciaux et fédéraux au profit des élus municipaux. Dans le cas du député fédéral de LaSalle-Émard, par exemple,

la diminution des ressources qu'il est arrivé à canaliser vers le RESO, à partir de la deuxième moitié des années 1990, ne s'explique pas par une réelle perte d'influence des ministres par rapport aux simples députés ou aux conseillers municipaux. La raison de ce changement réside davantage dans le changement de portefeuille qui survient (il doit céder la responsabilité du Bureau fédéral de développement régional pour le Québec) et dans la progression du contrôle bureaucratique des dépenses gouvernementales (qui touche tous les élus sans exception). Cela dit, le simple fait d'avoir un accès au Conseil des ministres constitue un avantage indéniable pour les élus provinciaux et fédéraux. L'influence des ministres n'ayant pas un portefeuille à vocation économique est peut-être moindre, mais elle est tout de même bien réelle et ne peut être ignorée.

Malgré les nombreuses responsabilités qui leur ont été attribuées par le gouvernement provincial, surtout au terme des réformes, les élus municipaux du Sud-Ouest n'ont que timidement embrassé leur rôle de responsable du développement économique local. Ils se sont bien souvent cantonnés dans leurs responsabilités traditionnelles liées aux services de proximité. Il ne fait aucun doute que le manque de ressources (temps, personnel spécialisé, ressources financières, etc.) leur permettant de mener une réflexion stratégique sur les divers enjeux liés au développement économique local explique en partie cette situation. À cela s'ajoute, comme cela a été mentionné à maintes reprises, l'importance de la place qu'occupe le RESO dans ce secteur qui fait que les élus ne ressentent pas un besoin pressant de s'impliquer davantage dans ce secteur d'activité déjà bien pris en charge par la CDÉC. On note tout de même une différence du côté de la mairesse d'arrondissement qui, pour sa part, démontre une volonté non seulement de devenir un acteur incontournable, mais d'être un leader pour la communauté locale sur le plan du développement économique local.

Toujours en ce qui concerne les élus municipaux, c'est assurément le renforcement de leur rôle dans le cadre des partenariats avec l'État qui permet d'affirmer qu'il y a progression dans la place qu'ils occupent auprès du RESO. À ce chapitre, les conseillers municipaux du Sud-Ouest ont pleinement profité des nouvelles responsabilités qui ont été accordées aux arrondissements pour devenir des partenaires incontournables. Néanmoins, jusqu'ici, il serait hasardeux d'avancer que les conseillers municipaux du Sud-Ouest, à l'exception de la mairesse, ont réellement acquis plus d'influence que les simples députés provinciaux et fédéraux. L'attribution de pouvoirs politiques aux arrondissements s'est tout de même faite assez récemment et l'assimilation par les conseillers municipaux de compétences si différentes de celles qu'ils ont détenues jusqu'ici demande assurément du temps. De plus, la présence continue au cours des quinze dernières années de plusieurs députés fédéraux et provinciaux (des vétérans de la politique) favorise probablement une certaine inertie sur le plan de la dynamique politique locale malgré tous les changements institutionnels.

Avec le processus de décentralisation vers les arrondissements et la création des CLD, on aurait pu s'attendre à ce que les élus municipaux du Sud-Ouest prennent une place beaucoup plus importante qu'ils ne le font actuellement auprès du RESO. On constate tout de même que la situation est en pleine évolution et que c'est progressivement que les élus municipaux embrasseront pleinement leurs nouvelles responsabilités. Cette lenteur à assimiler celles-ci s'explique, en bonne partie, par le fait que ce sont surtout les réformes instaurées après 2003, et donc relativement récemment, qui ont eu le plus d'influence sur la place accordée aux élus. L'implantation des CLD en 1997 n'a eu que très peu d'effet sur la place des élus dans le développement économique local.

4.3.3. L'influence des différentes réformes institutionnelles

Les éléments nous permettant de vérifier les deux premières hypothèses (celle relative à la hiérarchie des rôles, ainsi que celle ayant trait à l'influence du palier de gouvernement et des responsabilités des élus) nous fournissent déjà une bonne partie de la réponse pour ce qui est de la troisième d'entre elles soit celle voulant que la réforme institutionnelle implantée en 2003 ait eu un impact plus marqué sur le rôle des élus que celle de 1997. Ainsi, l'accession, en 1997, des élus municipaux et provinciaux du Sud-Ouest au comité des partenaires locaux qui se voulait une nouvelle instance de gouvernance où seraient réunis des représentants de l'État et du RESO n'a que peu d'impact sur l'intensité des liens qu'ils entretiennent avec cette CDÉC. Cela est dû en grande partie au fait que les élus accordent peu d'importance à ce comité comme en témoignent leurs absences répétées. Leur manque d'intérêt vient en partie du fait qu'ils n'y ont pas une position prépondérante. Pour plusieurs, la nomination au sein de cette instance est perçue essentiellement comme un titre honorifique. De plus, la multiplication des comités, dans le Sud-Ouest comme ailleurs, fait en sorte que les conflits d'horaires sont de plus en plus nombreux dans l'agenda des élus. Malgré tout cela, la participation des élus municipaux à cette version élargie du conseil d'administration, bien que sporadique, leur permet de se familiariser davantage avec le travail du RESO. Cela n'est pas sans incidence sur leur vision de cette CDÉC.

De son côté, il faut mentionner que le RESO fait tout en son pouvoir pour tenir les élus le plus éloignés possible du centre de décision en ne leur permettant pas d'accéder au conseil d'administration avant que le gouvernement ne rende la chose obligatoire. Les dirigeants du RESO démontrent bien une certaine ouverture à la collaboration des élus sur le plan du développement économique local comme en témoignent les relations avec le comité des élus. Cependant, ils expriment clairement leur désir de conserver le plus d'autonomie possible pour la CDÉC. Pour eux, la

participation des élus à la gouvernance interne de l'organisation constitue une menace potentielle de perte de contrôle.

C'est la dévolution de compétences politiques vers les arrondissements se produisant à la fin de la seconde période qui s'annonce davantage initiatrice d'une nouvelle dynamique. C'est d'ailleurs ce que souligne le RESO dans son bulletin mensuel :

Le renouveau du Sud-Ouest appelle aussi le développement de nouvelles solidarités et interactions entre les nouveaux et les anciens résidants, entre les entreprises et la communauté, entre les milieux économiques, communautaires et culturels, entre la nouvelle ville, l'arrondissement et la communauté, entre les pouvoirs publics, les élus et les acteurs locaux, entre les générations, entre les personnes en emploi et sans emploi.¹³⁷

L'accession des élus du Sud-Ouest au conseil d'administration n'a guère plus d'impact sur l'intensité des liens qu'ils entretiennent avec le RESO que ne l'avait eue celle au comité des partenaires locaux. C'est plutôt les nouvelles responsabilités assumées par l'arrondissement quant au financement et au suivi des activités du RESO qui ont une influence sur la profondeur de leur relation. On constate que c'est au cours de la troisième période que les élus sont clairement plus actifs en matière de développement économique local. La consolidation des responsabilités du palier inframunicipal qu'entraînent les projets de loi 9, 33 et 34 vient renforcer de façon marquée un processus qui s'est initié avec la première phase de la réforme municipale et la création des arrondissements comme entité détenant des pouvoirs politiques. Les dirigeants du RESO sont bien conscients de l'influence politique qu'a gagnée l'arrondissement et qu'ils se doivent maintenant de prendre en considération ses priorités de développement, car il est en mesure de bloquer l'attribution des fonds de l'enveloppe CLD.

¹³⁷ RESO, *La Relance du Sud-Ouest*, septembre 2002, p.2

Tous les élus ne démontrent pas pour autant le même intérêt pour le développement économique local, même après la seconde vague de réformes. En effet, encore à cette période, les dirigeants du RESO font face à des variations considérables dans l'intérêt que les différents élus portent au développement économique local.

Oui, il y a une variation. Encore là, de façon assez générale dans le Sud-Ouest, on a vraiment été très bien servis. Mais c'est sûr que ça dépend aussi de la sensibilité de l' élu, par rapport à quel genre de développement il souhaite pour son secteur. On voit chez certains élus une sensibilité accrue aux initiatives qui viennent plutôt de la communauté. Et, il peut y avoir dans certains cas, on en a eu dans le Sud-Ouest, des élus totalement fermés à ça.¹³⁸

Conclusion

L'ampleur des effets des projets de loi adoptés à la fin de 2003 est encore difficile à mesurer, car les modifications apportées à la structure municipale sont profondes et demandent une période d'ajustement. Les acteurs en sont encore à se familiariser avec leurs nouvelles responsabilités et doivent tenir compte de la place considérable qu'occupe le RESO dans la gouvernance de ce territoire. À cela s'ajoute le fait que les discussions sont encore en cours en ce qui concerne la réforme municipale. Comme c'est le cas dans les autres arrondissements, les acteurs du Sud-Ouest sont toujours dans l'attente d'une possible poursuite de cette réforme dont on ne voit pas la fin¹³⁹. Enfin, le départ imminent de deux élus ayant constitué des piliers

¹³⁸ Dirigeant RESO 3

¹³⁹ Le projet de loi 22 de 2007 (*Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant l'agglomération de Montréal*), par exemple, constitue une nouvelle brique à l'édifice de la réforme municipale. Il vise à instaurer de nouvelles modifications à la gouvernance de l'agglomération de Montréal. Cette loi prévoit l'élargissement du conseil d'agglomération ainsi que la mise en place du Secrétariat d'agglomération de l'Île de Montréal. Il s'agit d'une instance qui a pour but de favoriser la circulation d'informations entre la Ville de Montréal (municipalité centrale) et les villes reconstituées, de faire des vérifications sur tout aspect de l'administration de la ville centrale et de fournir des avis et des recommandations relativement à l'exercice des compétences d'agglomération.

du Sud-Ouest et de proches collaborateurs du RESO, soit le député de LaSalle-Émard et la députée de Saint-Henri/Sainte-Anne pourrait avoir un impact notable sur la relation qu'entretiennent les élus avec le RESO, et ce, d'au moins deux façons. D'abord, ce sont deux éléments centraux du comité des élus qui tireront leur révérence, ce qui pourrait affaiblir considérablement cette table de concertation sur laquelle compte beaucoup le RESO. Ensuite, le départ de ces deux éléments laissera la place à de nouveaux élus non seulement moins bien implantés dans leur parti politique respectif, mais aussi nécessairement moins familiers avec le RESO et la dynamique locale du Sud-Ouest dans le champ du développement économique local.

Ces différents facteurs viennent s'ajouter aux rumeurs annonçant une nouvelle réforme des CLD à l'échelle de Montréal et laissent entrevoir la poursuite de l'évolution de la forme que prendront les relations entre les élus du Sud-Ouest et le RESO.

CHAPITRE V

LE RÔLE DES ÉLUS AUPRÈS DE LA CDEST : LES ÉLUS DANS UN CONTEXTE DE COHABITATION COMMUNAUTAIRE- ÉTAT-MILIEU DES AFFAIRES

Introduction

L'arrondissement Mercier–Hochelaga-Maisonneuve est un territoire où oeuvrent un très grand nombre d'organismes communautaires dont plusieurs sont réputés pour leur côté revendicateur. Néanmoins, de manière générale, ceux-ci n'entretiennent pas une relation axée sur la confrontation avec les élus locaux, qu'il s'agisse des conseillers municipaux ou des députés provinciaux et fédéraux. Comme nous le verrons plus loin, il en va de même des rapports entre la Corporation de développement de l'Est (CDEST) et ces mêmes élus. En fait, l'histoire de cette CDÉC ressemblerait, selon Morin, Latendresse et Parazelli (1994 : 85), à « celle d'une cohabitation entre trois grandes familles, celles du communautaire, du milieu politique et du milieu des affaires qui voyaient la nécessité de s'attaquer au processus de dévitalisation économique de l'Est de Montréal ». L'absence relative de questionnement des actions de la CDEST lors des assemblées générales fait foi de l'esprit consensuel que veut refléter cette CDÉC. De temps à autre, une frange de la base communautaire ne manque cependant pas de lui reprocher ce choix d'approche.

La CDEST constitue la deuxième CDÉC en importance sur le territoire montréalais. Sur le plan interne, elle a déjà compté jusqu'à 40 employés, bien qu'historiquement, ce nombre se situe davantage aux alentours de 25 à 30 personnes. En ce qui concerne les employés, la CDEST est également reconnue comme une CDÉC où la dynamique syndicale est un élément qui influence de façon marquée le fonctionnement de l'organisation. À quelques occasions, cela a rendu le travail des dirigeants de la CDEST délicat, surtout lorsqu'ils ont dû faire face à des modifications imposées de l'extérieur.

Au fil des ans et des réformes institutionnelles, la CDEST a d'ailleurs été amenée à modifier, parfois de façon marquée, la nature des services qu'elle offrait à la population locale. Pendant les premières années de son existence, soit jusqu'en 1998, la CDEST s'est présentée comme étant un guichet multi-services pour l'emploi et la formation. Les habitants du secteur pouvaient ainsi y retrouver les principales ressources gouvernementales (Centre de formation professionnelle, Centre d'emploi du Canada et Service de sécurité du revenu de la Ville de Montréal) existantes en matière d'employabilité. Ce choix d'orientation donnait à la CDEST une personnalité particulière par rapport à celle des autres CDÉC de Montréal. Pendant cette période, elle offre bien de l'aide à l'entreprise et à l'entrepreneursip, tout comme les autres CDÉC, mais ces services n'occupent qu'une place secondaire. Il en va de même avec certains autres aspects du développement économique tel que le développement immobilier, commercial, industriel ou résidentiel. C'est la réforme CLD (Centre local de développement), et plus particulièrement la création des centres locaux d'emplois (CLE) qui l'accompagne, qui a fait en sorte que la CDEST a perdu le plein contrôle des activités relatives à l'employabilité. La CDEST a dû, à partir de ce point, se limiter à l'aide au démarrage d'entreprise, au microcrédit ainsi qu'à la concertation.

Sur le plan extérieur, la CDEST a, dès son origine, des visées qui s'étendent à l'échelle de l'Est de Montréal et non seulement à celle de l'arrondissement. Déjà

contrainte par les limites territoriales imposées par la Ville de Montréal en 1990, la réforme CLD vient pratiquement mettre un terme à ses ambitions « régionales ». Elle doit donc se concentrer sur l'offre de services à l'intérieur de l'arrondissement et du coup, ce sont essentiellement les élus de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve qui se lient avec elle.

5.1. Les moments forts

La relation entre la CDEST et les élus remonte aux premiers temps de cette CDÉC. Certains de ces derniers ont effectivement participé de façon soutenue à la création même de l'organisme, au moment où l'industrie lourde s'effondrait dans plusieurs quartiers montréalais et en particulier dans Hochelaga-Maisonneuve. La députée provinciale d'Hochelaga-Maisonneuve a été parmi les initiatrices du Programme action revitalisation Hochelaga-Maisonneuve (PAR-HM), qui est à l'origine de la CDEST au milieu des années 1980. Cette élue demeura d'ailleurs très près de cette CDÉC tout au long de sa carrière politique qui se poursuit encore aujourd'hui.

C'est du temps où le Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal (RCM) de Jean Doré était au pouvoir à Montréal que la CDEST a vu le jour. Durant cette période, les élus municipaux sont très peu impliqués auprès de la CDEST, comme c'est généralement le cas dans les autres arrondissements à la même époque. Ils ont alors, tout au plus, un pouvoir de recommandation concernant les demandes de modification de zonage découlant de certains projets à mettre sur pied dans l'arrondissement. Cela se fait par le biais du comité conseil d'arrondissement¹⁴⁰ (CCA) qui existait avant la constitution des arrondissements tels que nous les connaissons aujourd'hui. Tout comme les élus des autres paliers, les conseillers

¹⁴⁰ Sous l'administration du maire Bourque, ces comités ont également porté le nom de comité conseil de région (CCR)

municipaux sont tout de même conviés annuellement à l'assemblée générale de la CDEST. Si celle-ci est perçue au départ comme un forum pour échanger et pour discuter du contenu des orientations, elle s'est peu à peu transformée en une assemblée faisant peu de place aux débats. C'est ce que reconnaît un élu ayant été présent de nombreuses années :

Et moi je ne considère pas que c'est un lieu [l'assemblée générale] où il se fait des débats. En général... quoique moi, je pose des questions. Il m'est arrivé d'intervenir. Je ne m'impose pas nécessairement un devoir de réserve absolu. Mais je sais que ce n'est pas là que vont se faire les débats¹⁴¹.

Au-delà de l'assemblée générale, c'est surtout lors de présentations officielles et d'inauguration que les élus ont l'occasion d'échanger avec les dirigeants de la CDEST, comme le rapporte l'un de ces derniers :

On les voyait beaucoup pour les trucs officiels. J'ai encore une photo où... au marché Maisonneuve. Forcément, une fois qu'on a eu lancé, c'est le commissaire puis les gens qui ont travaillé à ça. Donc, on bossait, mais une fois qu'on faisait les coupures de rubans, ils étaient là, les élus. Ça, ils étaient toujours là. [...] Pas tellement! Ils venaient aux assemblées une fois par année et puis... pas tous. Non. Je ne les trouvais pas présents beaucoup, je dirais, maintenant que j'y pense. Ils n'étaient pas si importants que ça. On négociait nos budgets au central, avec le commissaire en chef et puis le Maire de Montréal¹⁴².

Ce n'est qu'en 1998, lors de l'implantation de la réforme CLD, puisqu'elle y était obligée en vertu de la *Loi sur le ministère des Régions* (Loi 171), que la CDEST fait une place en son sein aux élus. Contrairement à ce qu'on peut observer dans les autres CDÉC, où les conseillers municipaux et les députés provinciaux siègent au comité des partenaires locaux mis en place pour ne traiter que des mandats CLD, ceux de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve accèdent directement au conseil d'administration de la CDEST dès 1998. Cela est dû à la décision de la CDEST de greffer, dès ce moment, le comité des partenaires locaux à son conseil

¹⁴¹ Élu 3

¹⁴² Dirigeante CDEST 2

d'administration. Ainsi, à l'instar du commissaire industriel de l'arrondissement, les élus municipaux de même que les différents députés provinciaux oeuvrant sur le territoire ont pu participer aux discussions relatives à tous les dossiers que traitait la CDEST. Leur accession au conseil s'est donc produite bien avant qu'un poste officiel ne leur soit attribué en 2002 en vertu de la *Loi modifiant la Loi sur le ministère des Régions*. C'est ce qu'explique un dirigeant de la CDEST en poste à l'époque. La direction de la corporation a construit son propre modèle intégrant d'abord des collèges pour le milieu des affaires, le milieu institutionnel, le milieu communautaire et les citoyens, puis pour les élus.

Nous, on a été les premiers à ouvrir nos portes aux élus. Parce que je sais qu'à l'époque, officiellement, il fallait avoir un conseil d'administration CDEST et un conseil d'administration CLD, mais nous, on avait été un des premiers, grâce à une initiative du président de l'époque, un ancien président de la Chambre de commerce de l'Est pour qui les frontières étaient quelque chose à bannir. Il avait tout de suite dit que les acteurs qui devaient être acceptés sur le conseil d'administration du mandat CLD devaient l'être sur le conseil d'administration de la CDEST. [...] On avait déjà des liens avec des gens en tant qu'élus, parce que ça se faisait organiquement. Ça ne se faisait pas par le conseil d'administration. Et quand le mandat CLD est arrivé, au fond, c'était un naturel que ces gens-là siègent de plein droit à notre conseil d'administration¹⁴³.

Cette situation fait en sorte que les élus sont convoqués mensuellement plutôt que quatre fois l'an, comme dans la plupart des autres CDÉC. La réorientation du rôle de la CDEST qui a lieu avec la création des CLE et la perte des activités liées à l'employabilité¹⁴⁴ qui s'ensuit fait en sorte que l'aide aux entreprises prend un peu d'expansion. La création du Fond local d'investissement (FLI) et de la Société locale d'investissement dans le développement de l'emploi (SOLIDE) qui a lieu au même moment favorise, entre autres, l'implication des élus municipaux. Néanmoins, ce

¹⁴³ Dirigeant CDEST 5

¹⁴⁴ La CDEST conserve tout de même le contrôle sur certaines activités liées à employabilité soit celles s'adressant aux jeunes. Celles-ci sont prises en charge par le Centre jeunesse emploi Hochelaga-Maisonneuve qui a été mis sur pied en 1995 et demeure lié à la CDEST encore aujourd'hui.

mandat d'aide à l'entreprise demeure relativement mineur au sein de la CDEST de sorte que tous les élus municipaux et certains députés provinciaux ne se montrent pas très assidus au conseil d'administration et préfèrent collaborer d'une manière différente.

Au tournant des années 1990 et 2000, la CDEST vit durement le resserrement bureaucratique qui découle du scandale qui frappe le ministère du Développement des ressources humaines du Canada (DRHC)¹⁴⁵. À partir de ce moment, le financement fédéral devient plus ardu à obtenir, et ce, malgré l'intervention des élus. Le financement fédéral constitue alors une source non négligeable de financement pour la CDEST, tout comme pour les nombreuses entreprises d'insertion du territoire.

Presque simultanément, la relation entre les élus et la CDEST prend un nouveau virage au moment où est mise en oeuvre la réorganisation municipale. La première phase de cette réforme constitue une période d'incertitude pour les dirigeants de la CDEST qui voient le futur de leur organisation s'embrouiller avec le brassage institutionnel qui se produit. Malgré les bonnes relations qu'ils entretiennent avec les autorités municipales en matière de développement économique local grâce à différents lieux d'échanges (CLD Montréal, comités de partenariats locaux, conseils d'arrondissement, etc.), plusieurs interrogations demeurent en suspens. Les responsables de la CDEST font d'ailleurs part de ces inquiétudes par le biais du plan d'action qu'ils soumettent pour la période 2002-2003 : « Après l'année en cours, qu'advient-il de la corporation après 2003 et les années suivantes? Lesquels de nos mandats sont assurés d'une pérennité qui ne sera pas remise en question par des

¹⁴⁵ Il s'agit du scandale qui résulte de pratiques comptables douteuses ayant eu cours au sein de ce ministère et qui auraient conduit à des pertes de plusieurs millions de dollars. Ce scandale, suivi de celui des commandites quelques années plus tard, contribue fortement à un resserrement du contrôle bureaucratique exercé par le gouvernement fédéral, ce qui ne va pas sans influencer les exigences du gouvernement provincial qui espère éviter une telle situation.

soubresauts politiques à tous les niveaux? »¹⁴⁶. Plus loin dans ce plan d'action, les dirigeants poursuivent en déplorant l'entrée en jeu d'impératifs politiques partisans et la mise à l'écart de la société civile que favorise la nouvelle structure municipale :

Plus important, à long terme, la structure hybride de la nouvelle ville, qui confère certains pouvoirs à l'arrondissement et en attribue d'autres à la ville centrale, va bientôt être confrontée au problème de la gouvernance du territoire, et à la place qui est faite à la société civile. Déjà, dans l'organisation des sommets d'arrondissement et du Sommet de Montréal, des impératifs politiques partisans ont dicté des lignes de conduite conflictuelles, où le milieu associatif a été pris entre deux feux. La CDEST sera-t-elle condamnée à assister en spectatrice impuissante à des querelles politiques stériles et improductives pour le mieux-être des résidents de son territoire?¹⁴⁷

En 2003, quand la CDEST devient formellement agréée CLD, les règles de compositions du conseil d'administration de la corporation changent, ce qui a un impact sur la relation avec les élus du territoire. On note, entre autres, l'ouverture de l'exécutif du conseil d'administration de l'organisme aux membres n'ayant pas de droit de vote ainsi que la possibilité, pour les députés, de nommer un représentant pouvant siéger au conseil et y agir en leur nom. Cet assouplissement des règlements démontre la volonté de la direction de la CDEST de faciliter la participation des élus provinciaux, et ce, malgré les inquiétudes qui planent relativement au futur de l'organisation. Les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration qui précèdent et qui suivent tout juste l'adoption des projets de loi 9, 33 et 34¹⁴⁸, en décembre 2003, traduisent bien la préoccupation persistante des dirigeants de la CDEST alors que s'enclenche la seconde partie de la réorganisation municipale. Ces derniers craignent que la modification en profondeur de la structure de leur relation avec l'État qui accompagne le processus de décentralisation atténue considérablement leur indépendance et, du coup, leur marge de manoeuvre. Malgré la bonne entente

¹⁴⁶ CDEST, *Plan d'action, 2002-2003*.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ CDEST, Procès-verbaux du conseil d'administration, 15 octobre 2003 ; 12 novembre 2003 ; 15 décembre 2003 et 27 janvier 2004.

relative avec les élus locaux, l'appréhension de voir l'arrondissement devenir l'interlocuteur principal est clairement exprimée par les dirigeants de la CDEST.

Premier corollaire de la nouvelle relation établie entre la CDEST et les autorités de l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, un plan d'action local pour l'économie et l'emploi (PALÉE) est ébauché conjointement par les deux partenaires en 2005. L'élaboration de ce document implique entre autres la mise sur pied d'un comité bipartite responsable de la rédaction et la conduite de consultations. Bien que les coûts relatifs à l'embauche d'un consultant¹⁴⁹ soient partagés également entre les partenaires, les dirigeants de la CDEST sentent que les autorités de l'arrondissement tentent subtilement de se positionner au-devant. Encore à cette période, la relation qui existe entre la CDEST et l'arrondissement passe en grande partie par le personnel administratif, le directeur général de la CDÉC travaillant étroitement avec le commissaire au développement économique. De leur côté, les élus font preuve d'une certaine hésitation à s'impliquer dans le secteur du développement économique local. Néanmoins, après l'adoption des projets de loi menant à la décentralisation, de nombreux acteurs évoluant au sein de la CDEST craignent que certains élus municipaux soient tentés de prendre le contrôle non seulement du conseil d'administration de cette CDÉC, mais également de la direction générale. Cela ne s'est cependant jamais produit, ni au conseil d'administration, ni à la direction générale.

En 2005, une table des élus a été créée à la suggestion d'un conseiller municipal et d'une députée provinciale afin que puissent se concerter les élus des différents paliers comme cela se fait déjà dans certains arrondissements, dont le Sud-Ouest. La

¹⁴⁹ Le consultant embauché avait pour mandat de produire un rapport présentant un portrait de la situation socio-économique de l'arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve. Ce portrait devait ensuite servir de base commune pour les Autorités d'arrondissement et la CDEST afin d'appuyer le choix des axes et des orientations stratégiques de développement qui allaient se retrouver dans le PALÉE.

mise sur pied tardive de cette table découle de la disparition de la Société de promotion et de concertation de l'Est de l'Île de Montréal (Pro-Est)¹⁵⁰ qui était la principale instance de concertation dans l'Est de Montréal. À ce propos, un élu mentionne :

La table des élus, elle balbutie encore. C'est un début qui n'a pas encore porté fruit. La table, c'est aussi un effet de la disparition de Pro-Est, parce que la Société de promotion de l'Est permettait à des collèges électoraux d'élus, à des collèges électoraux de gens d'affaires, du communautaire ou scolaire, permettait entre gens du même secteur de se rencontrer et ensuite d'être représenté au sein de Pro-Est. Mais la disparition de Pro-Est a causé un vide¹⁵¹.

Comme c'est le cas pour les autres CDÉC, la relation entre les élus et la CDEST est amenée à être reconsidérée, encore une fois, avec la fin de 2007 et le début de 2008, alors que viennent à échéance le Contrat de ville ainsi que l'entente CLD entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal. Cela n'a pas pour effet d'atténuer les craintes évoquées par les dirigeants de la CDEST quant à l'avenir de l'organisme. Toutefois, comme nous l'avons fait remarquer, les preuves de l'intérêt mutuel que se portent la CDEST et les élus sont nombreuses depuis maintenant 20 ans. D'un côté, on note, entre autres, l'implication d'une députée dans la fondation même de l'organisme. De l'autre, on remarque que la CDEST a été la première parmi les CDÉC à intégrer des élus au sein de son conseil d'administration. Une fois connues les grandes lignes de cette relation, il est plus aisé de comprendre précisément quels sont les rôles que jouent les élus auprès de la CDEST en matière de développement économique local.

¹⁵⁰ Comité formé en 1988 à la recommandation du Comité pour la relance de l'économie et de l'emploi de l'Est de Montréal (CREEEM) afin de doter l'Est d'une voix commune pour défendre les intérêts économiques et sociaux et de faire la promotion de la région. Il s'agit d'une organisation regroupant les principaux acteurs socio-économiques de tous les secteurs d'activité. Sa fermeture, une quinzaine d'années plus tard, est due à un manque de financement du gouvernement provincial.

¹⁵¹ Élué 4

5.2. La place des élus¹⁵²

Les rôles que peuvent potentiellement jouer les élus auprès de la CDEST, soit celui d'articulateur de réseaux, soit celui qu'ils jouent dans les partenariats avec l'État, soit celui de leader ou soit celui d'interface, ont pu être influencés par la transformation du contexte institutionnel qu'ont entraînée les grandes réformes de 1997 et de 2003. Après avoir relevé les moments forts de la relation qui unit la CDEST et les élus du territoire, il reste maintenant à constater, pour chacun des rôles, la nature de cette évolution depuis 1990.

5.2.1. Le rôle dans les réseaux

L'implication des élus en tant qu'articulateurs dans les réseaux liés au développement économique local de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve prend de nombreuses formes. Cette présence dans les réseaux les a amenés à côtoyer les dirigeants de la CDEST de façon régulière, et ce, depuis le début des années 1990. Au fil des réformes institutionnelles, les ressources dont disposent les élus locaux vont en s'accroissant, ce qui leur permet d'avoir un certain impact dans les activités de développement économique local.

1990-1997

Les ressources qui sont échangées entre les élus, les dirigeants de la CDEST et les membres de l'appareil administratif de l'État sont en majeure partie symboliques, tout comme c'est le cas dans le Sud-Ouest. Elles prennent généralement la forme

¹⁵² Afin de ne pas alourdir la lecture du présent chapitre par la répétition constante d'informations contextuelles mentionnées au préalable dans le chapitre précédent, nous ne ferons que rappeler ces éléments brièvement au cours de cette section. Nous invitons donc le lecteur à se référer au chapitre 4 afin d'obtenir une présentation plus riche du contexte dans lequel évoluent l'ensemble des CDÉC et des élus.

d'un appui public pour un projet ou un programme ou encore de démarches auprès de différents acteurs locaux ou étatiques. Les élus communiquent également aux membres de leur réseau des rumeurs, des nouvelles ainsi que des explications relatives à certains dossiers et permettent l'établissement de liens privilégiés, surtout entre les acteurs de la société civile et ceux du secteur étatique.

En ce qui concerne les ressources tangibles, en particuliers les ressources financières, ce sont avant tout les députés détenant un portefeuille lié au développement économique ou encore les conseillers municipaux qui siègent au comité exécutif de la Ville de Montréal qui sont en mesure d'y donner accès. De plus, comme le révèle bien le cas de la députée provinciale d'Hochelaga-Maisonneuve, ces élus démontrent une capacité de mobiliser des ressources plus importantes sur le plan symbolique, du fait que leur réseau est plus étendu et comporte certains liens privilégiés avec les hautes sphères étatiques.

Au cours de la période 1990-1997, l'absence d'un mécanisme formel régissant les relations entre la CDEST et les élus de son territoire fait en sorte qu'on retrouve une grande disparité d'un élu à l'autre en ce qui concerne la fréquence des contacts. Alors que certains s'intéressent aux activités de cette CDÉC et multiplient les rencontres, d'autres se montrent désintéressés. Plusieurs dirigeants de la CDEST en poste à cette époque s'accordent sur ce point :

Enfin, les élus, dans chacun des quartiers, ce n'était pas toujours pareil. [La députée provinciale d'Hochelaga-Maisonneuve], c'est quelqu'un de particulier, c'est une social-démocrate, c'est quelqu'un qui est très proche de ce qu'on faisait, des mouvements communautaires¹⁵³.

Les conseillers [municipaux] étaient peut-être moins présents. C'est ça. Mais les deux députés, [celui d'Hochelaga, au fédéral] et [celle d'Hochelaga-Maisonneuve, au provincial] ont toujours été très proches du PAR-HM et de la CDEST. Donc il y

¹⁵³ Dirigeante CDEST 2

avait des rencontres quotidiennes... régulières. Quotidiennes, c'est peut-être trop fort. Deux ou trois fois, ou lorsque les besoins étaient là, les directeurs leur demandaient et à ce moment-là, ils travaillaient toujours de pair avec les projets en développement¹⁵⁴.

Le plan d'action 1997-1998 de la CDEST permet d'apprendre qu'à cette époque, les relations avec les partenaires ne siégeant pas au conseil d'administration prennent trois formes spécifiques. Il y a d'abord l'implication de la CDEST dans diverses tables de concertation de l'arrondissement et de l'extérieur. Il y a également l'adhésion à des associations et la participation à des conseils d'administration ou à des comités de travail de certains organismes¹⁵⁵. Bien qu'il soit probable que les dirigeants de la CDEST et les élus se côtoyaient au sein de différentes instances du genre, il reste qu'aucune mention précise des élus n'est faite dans ce plan d'action, ce qui laisse entendre que les relations entretenues sont plutôt sporadiques et informelles.

En ce qui concerne plus précisément le **rôle d'intermédiaire**, la CDEST se spécialisant, au début des années 1990, dans les activités liées à l'employabilité, les occasions pour les élus de lui recommander des personnes à la recherche d'un emploi ou d'une formation à l'emploi étaient alors fréquentes. Elles l'étaient d'autant plus que pour bien des citoyens, à cette période comme aujourd'hui, l'élu local est vu par plusieurs comme une porte d'entrée afin d'obtenir un soutien, notamment sur le plan de l'emploi. Il y avait également les cas où les élus référaient des individus désirant démarrer une entreprise, comme le souligne l'un d'entre eux : « les acteurs locaux, les gens qui veulent s'établir dans le milieu, partir une entreprise, ils viennent nous voir, ils vont voir [la députée d'Hochelaga-Maisonneuve], ils vont voir les conseillers municipaux, ils viennent me voir comme élu »¹⁵⁶. Aux dires d'une autre élue¹⁵⁷, la

¹⁵⁴ Dirigeante CDEST 1

¹⁵⁵ CDEST, *Plan d'action 1997-1998*, section A-2.1.

¹⁵⁶ Élu 3

¹⁵⁷ Éluée 4

CDEST a justement été mise en place dans le but d'accompagner ces personnes désireuses de se lancer en affaires et qui, dans le passé, avaient l'habitude de s'adresser au bureau de comté. Il s'agit d'un rôle qu'elle remplit avec succès. Pour sa part, une ancienne dirigeante de la CDEST rappelle que certaines entreprises avaient aussi recours aux élus afin d'obtenir du soutien et que ces derniers les redirigeaient également vers son organisme¹⁵⁸. Tel que souligné auparavant, c'est bien souvent de manière informelle, par le biais d'un appel téléphonique par exemple, et non lors du conseil d'administration que ce genre de lien s'établit entre la CDEST et les élus.

Comme cela a été mentionné précédemment, relativement au **rôle de représentant**, celui-ci peut théoriquement prendre deux formes. Il y a d'une part les représentations que les élus peuvent faire auprès de l'État au nom de leur CDÉC, ainsi que celles auprès d'autres acteurs locaux. D'autre part, il y a celles que les élus réalisent auprès de la CDEST, de la part de l'État ou de divers acteurs. Dans le cas présent, que ce soit dans une direction ou dans l'autre, ce sont dans les relations avec l'État que les élus sont le plus mis à contribution. Il est possible de constater, à la lecture du Plan d'action 1994-1995, que l'appel aux élus, afin de faire des représentations auprès de l'État, constitue une stratégie bien définie par les dirigeants de la CDEST. On note en effet que l'un des objectifs inscrits par rapport à la concertation est « d'intervenir là où c'est possible d'influencer les décisions touchant la population et l'économie de Mercier – Hochelaga-Maisonneuve », ce qui se concrétise par des « rencontres avec les élus locaux pour des dossiers spéciaux »¹⁵⁹. Le rapport d'activités produit dans les mois suivants laisse constater pour sa part que l'objectif a bel et bien été atteint puisque « des rencontres ont été tenues avec tous les élus locaux (fédéral, provincial, municipal »¹⁶⁰. Par ailleurs, le passage relevé dans le Plan d'action 1994-1995 nous permet également de remarquer que lors de cette

¹⁵⁸ Dirigeante CDEST 2

¹⁵⁹ CDEST, Plan d'action 1994-1995, p.13.

¹⁶⁰ Rapport d'activité, 1994-1995 : 17

période, c'est surtout à l'occasion de projets spéciaux qu'on tente de mobiliser les élus. Ainsi, on trouve ces derniers avant tout impliqués dans des entreprises d'envergure tel le développement du marché Maisonneuve ou encore de la revitalisation de la Promenade Ontario, pour ne citer que quelques exemples.

En ce qui concerne les représentations que les élus font auprès de la CDEST de la part de l'État, entre 1990 et 1997, elles s'effectuent lors de rencontres spéciales ou bien à l'occasion de l'assemblée générale. Ce fut le cas par exemple en 1994 alors que la députée d'Hochelaga-Maisonneuve profite de cette rencontre annuelle réunissant tous les partenaires de la CDEST pour communiquer la vision du Parti Québécois en matière de développement local pour ce territoire¹⁶¹.

Il arrive que les représentations auprès de l'État portent sur des sujets plus diffus et s'apparentent davantage à de l'information alors qu'à d'autres occasions, il s'agit de demandes beaucoup plus ciblées. Celles-ci peuvent concerner, notamment, la possibilité de bénéficier d'un programme gouvernemental comme ce fut le cas pour le projet de Carrefour Jeunesse Emploi Hochelaga-Maisonneuve pour lequel la CDEST a fait de nombreuses démarches auprès de députés au milieu des années 1990. Ainsi, les dirigeants de la CDEST n'hésitent pas à faire appel aux députés de leur territoire afin que soient bien expliquées aux personnes responsables de différents fonds les manières de faire de la CDEST. C'est ce que mentionne un dirigeant de l'époque :

Là où l'élu peut aider, et ça s'est produit, c'est avec les acteurs qui avaient une influence sur le développement économique local comme un sous-ministre. Et ça s'est produit effectivement. Je parlais tout à l'heure du parcours d'insertion, pour que le sous-ministre adjoint responsable à l'application des mesures d'insertion des clientèles en difficulté comprenne ce qu'on voulait faire avec notre parcours d'insertion, bien, c'est sûr que [la députée d'Hochelaga-Maisonneuve] a aidé¹⁶².

¹⁶¹ CDEST, Procès-verbal du conseil d'administration, août 1994.

¹⁶² Dirigeant CDEST 5

Le tout est confirmé par une seconde dirigeante qui souligne pour sa part à quel point le fait de détenir un titre de ministre facilite le travail des députés à cet égard :

En fait, comme ministre, on a plus de pouvoir, on a plus de moyens financiers, on a plus d'influence. Je dirais qu'on a plus de moyens de toutes les sortes, parce que quand tu es ministre, tu as plus d'influence. Le ministre qui peut, admettons, débloquer une subvention au niveau de... on va dire le programme d'insertion... les entreprises d'insertion. C'est ton collègue, puis il est en train de développer quelque chose. Ça fait que tu peux l'appeler. Tu peux travailler avec lui et lui dire, regarde, il y a telle, telle et telle chose. Tu peux discuter. Tu peux amener des propositions. Quand tu es député, c'est ton collègue aussi, ou il est dans l'opposition. Tu n'as pas le même lien. Ce n'est pas la même relation¹⁶³.

En ce qui concerne les élus municipaux, s'ils se montrent actifs lorsque se présente l'occasion de référer des dossiers ou des personnes à la CDEST (rôle d'intermédiaire), ils agissent beaucoup plus rarement comme représentants. Outre la crédibilité de la CDEST qui est à bâtir et qui peut limiter l'intérêt que les conseillers municipaux lui portent au cours de cette période, un dirigeant de la CDEST rappelle que c'est en grande partie la structure municipale qui est responsable :

C'était beaucoup centralisé, et parce que c'était beaucoup centralisé, il n'y avait pas vraiment beaucoup de contacts [avec les conseillers municipaux]. Les conseillers amenaient des projets, mais il fallait que tu ailles les défendre plus à la ville qu'auprès de ton conseiller. Il fallait toujours faire les représentations au conseil de ville, tandis que depuis qu'il y a les conseils d'arrondissement, ça aussi ça a beaucoup changé. Ça a permis qu'on s'approprie plus et qu'on soit plus près des décisions qui concernent le quartier¹⁶⁴.

Ainsi, en vertu de l'ancienne structure, les conseillers municipaux de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, comme ceux des autres arrondissements, ne détiennent à cette période qu'un pouvoir de recommandation. Cela leur donne bien peu d'influence auprès du comité exécutif où sont prises les décisions relatives au développement économique. Un fonctionnaire municipal en place durant cette phase

¹⁶³ Dirigeante CDEST 1

¹⁶⁴ *Ibid.*

mentionne néanmoins que la situation évolue quelque peu au moment où l'administration Bourque succède à celle de Doré¹⁶⁵. Le nouveau maire de Montréal instaure en effet une dynamique qui a pour but de faire en sorte que les conseillers municipaux essayent d'activer les choses dans leur arrondissement en interpellant par exemple les fonctionnaires oeuvrant dans l'arrondissement ou les directeurs des services qui contrôlaient les budgets. Malgré cette pratique innovatrice, il demeure que les interventions des conseillers municipaux à cette époque concernent surtout des questions de zonage et de travaux publics plutôt que celles relatives au développement économique local.

En ce qui a trait aux représentations auprès d'autres acteurs locaux que pourraient effectuer les élus au nom de la CDEST, on constate qu'elles sont très peu fréquentes. Selon un ancien dirigeant de la CDEST, cela s'explique par le fait que son organisation met des efforts considérables, à cette époque comme aujourd'hui, pour maintenir son propre réseau et un rayonnement dans toute la communauté :

Il y a des cas où les élus auraient pu nous mettre en contact avec des acteurs du développement économique local, mais si ça avait été le cas, ç'aurait été un constat d'échec de la part de la CDEST de ne pas avoir un réseautage assez important pour ne pas les connaître. Tu sais, je pense par exemple aux gens de la Chambre de commerce de l'Est. Si le conseiller municipal connaît plus de gens à la Chambre de commerce de l'Est que mon staff et moi, c'est que j'ai eu un problème de rayonnement dans la communauté¹⁶⁶.

Si les élus locaux se montrent impliqués de façon soutenue lorsqu'il est question de représentation, il n'en va pas de même avec les **rôles de médiateurs** et de **gardien**. Le silence des répondants et l'absence d'évocation de ces aspects dans les documents écrits permettent de constater que ce sont des rôles que n'endossent pas les élus de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve. Ces derniers n'assument pas plus le **rôle de coordonnateur**, exception faite de la députée d'Hochelaga-Maisonneuve qui,

¹⁶⁵ Fonctionnaire MHM 1

¹⁶⁶ Dirigeant CDEST 5

par sa grande influence, réussit à exercer une certaine coordination informelle sur le territoire. Cela reste cependant plutôt limité.

1998-2003

La décision que prennent les dirigeants de la CDEST, en 1998, d'intégrer les élus provinciaux et municipaux au sein même du conseil d'administration de cet organisme plutôt qu'au sein d'un comité des partenaires locaux, comme cela se fait dans les autres CDÉC, aurait pu grandement transformer la relation qu'ils entretiennent avec les élus. En plus de multiplier les occasions de se rencontrer¹⁶⁷, cette décision avait pour effet de permettre aux élus de prendre part aux discussions relatives à tous les dossiers de la CDEST et non seulement à celles qui sont liées au mandat CLD. Pourtant, de manière générale, l'implication des élus dans les réseaux locaux s'inscrit plutôt dans la continuité, à tout le moins en début de période, alors qu'ils continuent d'être impliqués surtout lorsque se présentent des projets d'envergure. De plus, soutient un dirigeant de la CDEST¹⁶⁸, les contacts les plus décisifs continuent de s'établir à l'extérieur des réunions du conseil d'administration.

La direction de la CDEST est bien consciente à l'époque de l'avantage que peut lui procurer la représentation d'un élu auprès d'une instance gouvernementale chargée de budgets liés au développement économique local tel que Emploi-Québec. Une représentation auprès de commissions parlementaires ou à l'Assemblée nationale (ou la Chambre des communes au fédéral) s'avère tout aussi profitable. Un dirigeant de la CDEST ne cache pas l'intérêt qu'une telle intervention pouvait revêtir pour lui au cours de cette période :

¹⁶⁷ Rappelons que les conseils des partenaires locaux ne sont tenus de se rencontrer qu'à quatre reprises par années alors que le conseil d'administration se réunit généralement pour dix réunions annuellement.

¹⁶⁸ Dirigeant CDEST 3

Et j'avais aussi, moi, un intérêt à ce que, quand j'avais des projets, de mettre les élus dans le secret, de demander leur soutien, que ce soit par une lettre d'appui ou qu'il la fasse cheminer à travers l'instance pour laquelle ils étaient responsables. Tu sais, si j'ai un projet avec DEC [Développement économique Canada] où j'ai besoin d'avoir quelques centaines de milliers de dollars, bien moi je peux le faire, je peux faire mon pitch auprès de DEC, de l'instance qui est de mon niveau. Mais mon élu à l'échelle fédérale, il peut aussi intervenir à l'échelle régionale pour que cette initiative-là soit présentée¹⁶⁹.

En fait, à l'échelon fédéral, un député perçoit cet aspect de son travail comme étant son « principal rôle »¹⁷⁰ en lien avec la CDEST. Il précise cependant que le **rôle de représentant** qu'il joue pour cette CDEC se limite à son travail auprès de l'État, car on ne désire pas qu'il fasse de même avec d'autres partenaires locaux :

Bien c'est-à-dire, je fais de la représentation. Il arrive que la CDEST me confie des mandats de représentation auprès de DEC. Je vous donnais l'exemple tantôt quand ils voulaient engager un commissaire industriel, avoir plus de sous pour leur financement. Oui, je porte des dossiers, mais à part de ça, de leur rapport au gouvernement, ils sont très jaloux de leurs prérogatives. Ils ne s'autoriseraient pas à ce que des élus interviennent au nom de la CDEST par exemple auprès de la chambre de commerce ou des choses comme ça¹⁷¹.

Pour ce qui est des conseillers municipaux plus précisément, d'après un dirigeant de la CDEST en poste au cours de la période 1998-2003, leur rôle demeure effacé en ce qui a trait aux questions de développement local. Cela est principalement dû au fait qu'ils ne possèdent pas de responsabilités à ce chapitre, et ce, malgré la mise en place d'une autorité d'arrondissement à la suite de la réforme municipale (2002) :

Je vous avoue que comme directeur général de la CDEST, je trouvais le rôle des élus assez mineur jusqu'à l'émergence des fusions, défusions et autres confusions! Parce que pour l'essentiel, les gens avec qui on traitait, dans le développement économique local, c'était le commissaire industriel. Il y avait déjà là, le commissaire commercial. Mais essentiellement, nous, lorsqu'on traitait de sujets, c'était sur une base sectorielle. Et le sectoriel était géré par le Service de développement économique de la Ville de Montréal à l'échelle centrale. Donc,

¹⁶⁹ Dirigeant CDEST 5

¹⁷⁰ Élu 3

¹⁷¹ *Ibid.*

l'arrondissement, du moins c'est la perception que j'en avais à l'époque, avait moins de prise sur les outils de développement économique local¹⁷².

Le même intervenant ajoute également à ce propos qu'il faudra attendre la décentralisation de pouvoir vers les arrondissements pour voir les choses évoluer et aussi que le manque de connaissance des conseillers municipaux en matière de développement économique local constitue possiblement une partie de l'explication :

Historiquement, le rôle des élus, comme je l'ai expliqué, n'était pas très important. Parce que dans la mesure où la loi 34 donnait un pouvoir aux arrondissements, avant ça, les élus ne suivaient les activités de la CDEST que de façon accessoire parce qu'il y avait comme une dichotomie entre l'élus local et ce que faisait la CDEST. S'il arrivait que ces choses-là se rejoignent, tant mieux! Mais je n'avais pas, à l'époque où j'étais directeur général de la CDEST, d'*inputs* actifs, quotidiens, quantifiables, mesurables, de la part des élus locaux. Peut-être parce qu'ils n'avaient pas de prise dessus? Peut-être parce qu'ils n'avaient pas une bonne lecture? Peut-être parce qu'ils n'étaient pas aussi imputables qu'aujourd'hui?¹⁷³

Voilà pourquoi les conseillers municipaux n'ont pas un rôle plus actif et se cantonnent, au mieux, dans un **rôle d'intermédiaire**, de la même façon qu'ils le faisaient lors de la première période, ou de **représentant**. Néanmoins, le procès-verbal de la rencontre du conseil d'administration du 17 décembre 2001 permet de constater que la direction de la CDEST prend conscience du rôle croissant que seront amenés à jouer les élus dans la nouvelle structure municipale qui doit être mise en place en 2002. Avec la réforme, les conseillers municipaux gagnent un certain ascendant sur les fonctionnaires d'arrondissement, car ces derniers deviennent imputables face aux élus¹⁷⁴. Du coup, les dirigeants de la CDEST voient l'opportunité qui s'offre à eux de gagner un appui supplémentaire dans ses relations avec la Ville par le biais des conseillers municipaux.

¹⁷² Dirigeant CDEST 5

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ Il est important de noter que les fonctionnaires d'arrondissement continuent tout de même de relever de l'administration centrale. Cette double allégeance sera d'ailleurs la cause de tensions qui mèneront à un réajustement de la structure politico-administrative de la Ville de Montréal dans les années qui suivent.

Relativement au rôle de **coordonnateur**, encore au cours de cette seconde période, peu d'élus arrivent à endosser ce rôle. En fait, seuls les élus ayant une influence notable y arrivent, et même, c'est généralement de façon ponctuelle, à l'occasion de « dossiers chauds », comme le rapporte une dirigeante de la CDEST :

Mais ça peut arriver dans des dossiers... des dossiers qui, admettons, sont bien chauds, l'écu peut arriver et faire un comité ou plutôt une rencontre élargie avec les différents acteurs pour essayer de concilier... peut-être pas de concilier, mais plutôt d'avoir une vision commune sur ce qui s'en vient ou sur ce qu'il y a à développer ou sur la piste de solution ou les pistes de solution¹⁷⁵.

Pour ce qui est des rôles **de médiateur** et de **gardien**, la situation n'évolue guère entre 1998 et 2003. Ce sont là des rôles que les élus, qu'ils soient députés provinciaux ou fédéraux ou encore conseillers municipaux, n'assument pas.

2004-2006

La collaboration entre les élus de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et la CDEST étant maintenant en place depuis près de 15 ans, une meilleure connaissance mutuelle est établie. Le rapprochement auquel on assiste entre les conseillers municipaux et la CDEST, comme en témoigne la présence plus assidue au conseil d'administration des deux élus représentant l'arrondissement, est en partie le résultat de cette relation prolongée. Mais au-delà du simple effet du temps, de nombreuses réformes sont venues influencer le lien qui unit ces deux groupes. Si l'accès au conseil exécutif obtenu en 2002 constitue déjà un pas d'importance, c'est avant tout l'adoption des projets de loi 34, 33 et 9 en 2003 qui a de l'impact. Selon plusieurs dirigeants de la CDEST, c'est le projet de loi 34 qui concède aux élus municipaux de nouvelles responsabilités qui a le plus de conséquences, et ce, bien que certains conseillers municipaux affirment pour leur part que les changements se sont surtout produits au

¹⁷⁵ Dirigeante CDEST 1

cours de la seconde moitié de la période précédente. Chose certaine, c'est avec les projets de loi 34, 33 et 9 que les élus acquièrent les compétences qui leur permettront d'avoir accès à davantage de ressources dont ils pourront faire usage dans les réseaux liés au développement économique local. Cela est particulièrement vrai pour la mairesse d'arrondissement à qui de multiples pouvoirs sont accordés à l'occasion de cette réforme. Néanmoins, le progrès dénoté en ce qui concerne l'implication des conseillers municipaux dans le développement économique local ne fait pas encore d'eux des éléments névralgiques dans les réseaux liés à ce secteur. L'un des élus affectés par ces changements en convient, mais affirme du même souffle qu'une fois leur timidité actuelle surmontée, les choses devraient changer :

J'ai l'impression, mais ce n'est qu'une impression, que les élus locaux sont intimidés par les conséquences pratiques de ce qu'induit la loi 34. Moi, ce que j'en comprends, c'est que demain, comme président de la CDEST, je peux avoir un conseil d'administration à mon goût, à mon image, à ma ressemblance et, à la limite, mettre l'équipe de direction dehors et avoir quelqu'un qui fait ce que je veux qu'il fasse. Ça, c'est la théorie. En pratique, ça s'est fait en région. Et à Montréal, ça ne s'est pas fait. À Montréal... je dis que les élus sont intimidés... peut-être faudrait-il dire prudents vis-à-vis des acteurs de la société civile réunis au sein de ce qui est en principe une puissante CDÉC.¹⁷⁶

Pour ce qui est des députés, les changements que la nouvelle réforme entraîne ont jusqu'ici peu d'effets notables sur leur travail auprès de la CDEST en matière d'articulation des réseaux. Du côté des députés fédéraux, ils demeurent surtout consultés lors de rencontres particulières, au même titre que les autres acteurs locaux d'influence tels que la chambre de commerce ou encore pour des dossiers bien précis où leur apport peut s'avérer déterminant. Pour ce qui est des députés provinciaux, malgré la décentralisation de certaines responsabilités vers le palier municipal, on ne constate pas d'évolution dans leur manière de se lier avec la CDEST.

¹⁷⁶ Élu 2

De manière plus spécifique, en ce qui concerne le rôle **d'intermédiaire**, nonobstant les réformes de 2003, il va de soi que les élus en poste depuis plusieurs années viennent à connaître de façon approfondie les services offerts par la CDEST. Du coup, ils sont davantage en mesure d'orienter les personnes qui se présentent à eux vers les bons services, d'autant plus que les liens de concertation entre eux et la CDEST sont maintenant établis depuis un certain temps. Encore à cette période, les citoyens et les compagnies ont comme premier réflexe de se tourner vers leur élu local. Cela dit, dans le cas des conseillers municipaux, c'est encore bien souvent pour des questions relatives aux services publics qu'on les contacte puisqu'ils demeurent peu associés au développement économique local.

Au cours de cette troisième période, tout comme ce fut le cas lors des précédentes, les élus de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve ne jouent pas le **rôle de gardien**. Comme l'explique une dirigeante de la CDEST, les élus, bien qu'en lien avec une multitude d'acteurs locaux, ne sont en aucun cas des passages obligés lorsque la CDEST veut avoir accès à ceux-ci : « Bien eux peuvent avoir leurs propres contacts avec les chambres de commerce ou autre, mais je n'ai pas à passer par eux pour avoir accès »¹⁷⁷. Si cela est vrai lorsqu'il est question de contact avec les acteurs issus du milieu communautaire, ça l'est tout aussi dans les relations avec l'État. Une responsable de la CDEST souligne à ce propos qu'en principe, les CDÉC comptent sur les ressources nécessaires pour maintenir des liens directs avec le gouvernement, et ce, sans l'intervention obligatoire des élus locaux :

Si on met sur pied une corporation, qu'on embauche une direction générale, c'est pour gérer la boîte et aussi au niveau des démarches de financement. Si c'est toujours comme la sonnette fait en sorte qu'on doit ajouter une sonnette pour aller recevoir du financement par des contacts politiques, je trouve que ça vide un peu l'essence même du travail que l'on fait. Oui, le défi est de faire valoir la pertinence de notre intervention dans le milieu. Je crois qu'on arrive à convaincre les structures gouvernementales sans nécessairement passer par un élu. Ce qu'on peut

¹⁷⁷ Dirigeante CDEST 4

dire, cependant, c'est que l'influence que peut avoir un élu, c'est davantage sur l'élaboration de politiques de soutien¹⁷⁸.

Ainsi, malgré les réformes, les élus continuent davantage de jouer un **rôle de représentant** auprès de l'État afin de faire la promotion des intérêts de la CDEST plutôt qu'auprès d'autres acteurs. On note d'ailleurs, une évolution dans les plans d'action de la CDEST en ce qui concerne la sollicitation de l'appui des élus. Dans les plans d'action de 2001-2002 et de 2002-2003, on prévoit, « au besoin » de « faire des représentations ponctuelles auprès des députés et des ministres sur les politiques liées à l'emploi et au développement local ». Le plan d'action de 2003-2004, le premier adopté après la réforme, indique pour sa part qu'en plus des objectifs habituels, une grande partie des énergies de la CDEST sera axée sur certains éléments. Parmi ceux-ci : « la sensibilisation des élus locaux aux enjeux attachés au développement économique local »¹⁷⁹. Les dirigeants de la CDEST accordent donc une importance accrue à ce que les élus soient bien au fait des objectifs de l'organisme afin qu'ils puissent apporter leur appui le moment venu.

Sur le plan de la **coordination**, on voit apparaître au cours de la troisième période une table des élus, comme cela existe dans le Sud-Ouest. Issue d'une initiative d'un conseiller municipal, cette table en est à ses premiers balbutiements. Elle a été conçue comme un lieu de coordination où sont réparties les actions à entreprendre du côté des élus dans différents dossiers dont certains touchent le développement économique local. C'est ce que relate un élu : « [...] c'est un lieu où se fait la concertation, où on se distribue des mandats. [...] On y discute de choses terriblement terrain. Comme représentants de la population, on essaie d'avoir des lieux de convergence pour faire le plus possible front commun¹⁸⁰ ».

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ CDEST, Plan d'action 2003-2004.

¹⁸⁰ Élu 3

La nouvelle distribution des responsabilités en matière de développement économique local, les nouveaux pouvoirs politiques dévolus à l'arrondissement ainsi que l'évolution de la relation entre les élus et la CDEST n'ont eu aucun effet quant au rôle de **médiateur** que les élus n'endossent toujours pas.

En somme, en ce qui concerne le rôle d'articulateur de réseaux que jouent les élus de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, on ne constate pas une évolution caractérisée par de grands bonds en avant, mais plutôt une transformation lente et progressive. Plusieurs facteurs expliquent cette situation. Il y a d'abord le fait que les liens entre la CDEST et certains élus de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve se soient tissés dès les premiers instants de la CDEST, ces derniers se montrant actifs en tant que représentants et en tant qu'intermédiaires dès la mise en place de cette CDÉC. Il va sans dire que la connaissance mutuelle des partenaires a, dans le cas présent, favorisé la collaboration. Ensuite, l'accession précoce (1998) des élus provinciaux et municipaux au conseil d'administration de la CDEST a assurément contribué à atténuer l'impact des réformes de 2003 en faisant en sorte que les élus puissent se familiariser avec les nouvelles responsabilités qu'ils obtiennent sur une plus longue période.

5.2.2. Le rôle dans les partenariats

Au cours de son histoire, à l'instar des autres CDÉC, la CDEST a ratifié divers protocoles que ce soit avec le gouvernement du Québec, le gouvernement du Canada ou encore la Ville de Montréal afin de mettre en place un partenariat avec l'État. Le plus ancien de ces protocoles remonte à 1985 alors qu'une entente est conclue avec l'Office de planification et de développement du Québec. C'est cependant surtout 1990 qui retient l'attention puisqu'il s'agit de la première année où des partenariats sont signés avec les trois paliers de gouvernement. Les élus de divers ordres de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve sont intervenus à plusieurs reprises dans le cadre

de ces partenariats, que ce soit lors des négociations, au moment de la signature ou plus tard lors de leur instauration.

1990-1997

Les actions directes auprès de membres du gouvernement (sphère politique), celles auprès de l'appareil administratif et les interventions symboliques, tel le soutien public, constituent les trois formes de participation des élus dans le cadre des partenariats établis entre l'État et les CDÉC. Dans le cas des élus de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, on constate que les conseillers municipaux sont complètement effacés à ce chapitre au cours de la période allant de 1990 à 1997. C'est directement au bureau du maire de Montréal ou au conseil exécutif que s'adressent les responsables de la CDEST concernant le partenariat avec la municipalité. Le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de la CDEST de septembre 1995 nous permet de prendre acte de la place secondaire que jouent les conseillers municipaux :

[Le directeur général de la CDEST] mentionne qu'une rencontre aura lieu jeudi prochain à la CDEST avec M. Pierre Gagnier, conseiller associé au maire, responsable du développement économique. Cette rencontre qui est l'occasion pour M. Gagnier de remettre à la CDEST le chèque représentant la contribution de la Ville, nous permettra d'échanger avec lui sur la question des fonds locaux, dossier sur lequel se penche la Ville. Plusieurs conseillers municipaux locaux et des responsables du Service de développement économique de la Ville de Montréal sont invités à cette rencontre.¹⁸¹

La participation des élus provinciaux dans le cadre de la négociation des partenariats avec l'État a, au contraire, été très précoce. En effet, comme cela a été mentionné, la députée provinciale d'Hochelaga-Maisonneuve a été partie prenante lors de la négociation du premier protocole signé par la CDEST avec l'Office de planification et de développement du Québec. La contribution de cette députée s'est

¹⁸¹ CDEST, Procès-verbal du conseil d'administration, septembre 1995.

maintenue tout au long de cette période. Les interventions qu'elle fait en tant que ministre de la Main-d'œuvre (à partir de 1994) afin que la CDEST et les autres CDÉC bénéficient d'un financement issu de son ministère en sont des preuves indubitables.

Ainsi, les dirigeants de la CDEST n'hésiteront pas à faire appel à cette députée, mais également à ses collègues des circonscriptions voisines de Gouin et de Bourget. Ceux-ci, bien que moins impliqués dans les activités de la CDEST que ne pouvait l'être leur homologue, sont tout de même mis à profit pendant cette première période. L'implication du député de Gouin s'explique en grande partie par le fait qu'il obtient lui aussi, mais à partir de 1996, une charge de ministre. Bien que le portefeuille qu'il détient à ce moment ne soit pas lié au développement économique local ou à la main-d'œuvre, il demeure un acteur ayant de l'influence à la fois au sein du caucus de Montréal et du gouvernement en général. Comme le rappelle une responsable de la CDEST, on fera notamment appel à lui lors des négociations menant à la mise en place des CLD :

À mon sens, avec [le député de Gouin], on avait, auparavant rencontré le caucus du Parti québécois pour discuter les enjeux reliés à la mise en place des CLD. Eh oui, c'est clair qu'à ce moment-là, comme il était question de définir une politique, qu'on a fait appel à nos élus locaux¹⁸².

Selon une dirigeante de la CDEST, il est indéniable que de pouvoir compter sur la collaboration de ministres permet alors à l'organisme communautaire de se positionner comme cela sera rarement possible par la suite :

Je suis d'emblée prête à reconnaître que quand [la députée d'Hochelaga-Maisonneuve] ou quand [celui de Bourget] ou quand... [celui de Gouin] étaient

¹⁸² Dirigeante CDEST 4

ministres, ça donnait effectivement de meilleures prises sur... pour nous, un meilleur contrôle sur notre destiné en quelque sorte.¹⁸³

Outre l'aide qu'ils apportent au moment de négocier les partenariats, les élus peuvent aussi intervenir pour s'assurer du respect de ces ententes. Les responsables de la CDEST n'hésitent pas à les contacter quand surviennent des blocages, lorsqu'une subvention promise se trouve paralysée par exemple.

Les dirigeants de la CDEST peuvent également compter au cours de cette période sur la collaboration soutenue d'au moins un député fédéral, celui d'Hochelaga, et ce, bien qu'il fasse partie de l'opposition. Comme celui-ci l'indique, il n'hésite pas à intervenir auprès des décideurs de la fonction publique au niveau fédéral ou encore auprès du ministre responsable si cela s'impose :

Dans un premier temps, on intervient toujours auprès des décideurs de la fonction publique comme Développement économique Canada. Ça peut être au DRHC, ressources humaines, dans une mesure beaucoup moins grande. Là, si ça ne fonctionne pas, bien je vais au niveau ministériel. Alors, quand j'estime que la fonction publique n'a pas fait les bons arbitrages, qu'on a pas eu les ressources... si vous parcourez, par exemple, *Les nouvelles de l'Est*, vous allez voir que dans les années 1994-1995, j'avais invité, et c'était très généreux de sa part, Martin Cauchon qui était le ministre responsable de Développement économique Canada. Il était venu rencontrer les acteurs du développement économique, justement pour qu'on ait plus de ressources¹⁸⁴.

Reconnaissant pour les démarches entreprises par le député fédéral d'Hochelaga, les responsables de la CDEST sont néanmoins conscients que sa fonction de membre de l'opposition fait en sorte que celui-ci ne peut devenir ministre. Du coup, ses interventions ont moins d'impact. Comme ce député fédéral est pratiquement le seul qui s'implique parmi ses collègues du territoire, son aide est tout de même saluée.

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ Élu 3

Ainsi, la présence de nombreux ministres provinciaux sur le territoire pendant la deuxième partie de cette période a encouragé les dirigeants de la CDEST à faire fréquemment usage de ce canal de communication privilégié avec les hautes sphères du gouvernement dans le cadre de négociations partenariales avec l'État. Ces mêmes députés étant présents au cours de toute la seconde période, il n'est pas surprenant de voir que la CDEST fera de nouveau appel à eux.

1998-2003

La deuxième période étant marquée par une institutionnalisation croissante des CDÉC, l'appui des élus dans les négociations et dans l'implantation des partenariats devient de plus en plus souhaité par les dirigeants de la CDEST. Cet appui est d'autant plus recherché que le territoire compte pas moins de trois ministres au sein du gouvernement péquiste. Au fédéral, la réforme n'ayant pas affecté les liens tissés avec les élus, la dynamique demeure la même que lors de la première moitié des années 1990.

Tout comme au cours de la première période, les élus sont interpellés lors de la négociation des ententes partenariales comme le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de la CDEST de février 1998 permet de le constater :

La CDEST entend en ce sens faire toutes les représentations requises avec l'Inter-CDÉC pour revendiquer auprès du gouvernement du Québec et son mandataire, le ministre d'État à la métropole, un financement de son fonctionnement de base. La CDEST entend parallèlement faire toutes les représentations requises pour mobiliser son milieu, y compris les élus provinciaux locaux, à cet effet.¹⁸⁵

La mobilisation des élus ne se limite cependant pas à ce stade. Il arrive également à l'occasion que les administrateurs de la CDEST fassent appel à eux au moment de

¹⁸⁵ CDEST, Procès-verbal du conseil d'administration, février 1998, p.6.

l'implantation des ententes. Ils peuvent par exemple leur demander d'intervenir si un blocage survient avec l'appareil administratif. Le fait de pouvoir compter sur l'appui des députés d'Hochelaga-Maisonneuve et de Gouin incite grandement les responsables de la CDEST à passer par le canal politique lorsque se présente une difficulté. Ces derniers ne s'entendent pas sur les abus qui ont pu découler de cette propension à faire appel au politique pour dénouer les impasses. D'un côté, un dirigeant de la CDEST concède que cela se produisait trop fréquemment :

Au niveau des affaires municipales, je te dirais [il passait par le canal politique] même trop. [...] Les gens, les directeurs généraux, puis les présidents jouaient plus de la business. Donc parce que, par exemple [le député de Gouin] qui était responsable, ou [la députée d'Hochelaga-Maisonneuve], t'avais un ascendant. [...] [D]ès qu'un projet accrochait, on joue le politique, on joue le politique, au détriment de la machine administrative.¹⁸⁶

Pourtant, un autre mentionne pour sa part que les responsables de la CDEST étaient bien conscients que dans certaines circonstances, ce type d'intervention pouvait s'avérer délicat et que conséquemment, ils en limitaient le nombre:

Oui, mais stratégiquement, ce n'est pas une bonne idée. Mais parfois, il faut que tu le fasses. Mais ça, c'est purement stratégique. Si un projet qui t'apparaît intéressant est bloqué par un fonctionnaire qui dit : « Pas dans mes normes! », tu peux intervenir auprès de l' élu qui va passer en haut du gars pour descendre. Mais si tu fais ça avec ce fonctionnaire-là, il faut que tu saches que stratégiquement tu viens de le mettre en difficulté face à son supérieur. Alors, ça doit être fait avec parcimonie. [...] Ça peut se faire, mais si tu fais ça tous les jours... normalement, n'importe qui avec qui tu travailles dans un CDÉC est censé être un partenaire. Si tu travailles comme ça avec tes partenaires, tu n'auras pas grand partenaires ou tu ne les auras pas longtemps.¹⁸⁷

La collaboration plus étroite avec l'État entraîne ainsi une multiplication des possibilités de blocage. Si certains dirigeants de la CDÉC se montrent plus prompts à

¹⁸⁶ Dirigeant CDEST 3

¹⁸⁷ Dirigeant CDEST 5

utiliser le canal politique, d'autres font preuve de plus de retenue étant donné les conséquences qu'une telle façon de faire peut avoir.

Au niveau municipal, bien que les arrondissements détiennent de nouveaux pouvoirs en vertu de la réforme implantée en 2002, l'importance des bouleversements qu'encourt le processus de fusion sur les CDÉC incite les dirigeants de la CDEST à s'adresser directement au plus haut niveau de l'organisation municipale. Le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 15 décembre 2003¹⁸⁸ indique par exemple qu'au moment où le projet de loi 34 est dévoilé et que les responsables de la CDEST prennent conscience de son impact potentiel sur la représentation de la société civile au sein de leur instance dirigeante, ils décident d'intervenir immédiatement auprès du Maire de Montréal. Leur but est alors de faire en sorte que soient respectées les ententes prises lors du Sommet de Montréal de même que par le biais du Contrat de Ville.

Malgré les protocoles d'entente qui se succèdent au fil de la décennie 1990 et les encouragements des élus à en signer de nouveaux, la pérennité de la CDEST et des autres CDÉC est loin d'être assurée au cours de cette seconde période. Les dirigeants de la CDEST se montrent d'ailleurs perplexes devant la contradiction qu'ils observent entre le discours des élus et les réalités entourant le financement de l'organisme. D'un côté, les élus réitèrent constamment la nécessité d'établir des partenariats. Pourtant, de l'autre, la CDEST doit continuellement faire face à la précarité qui découle du sous-financement chronique des enveloppes provenant de Développement économique Canada et du ministère des Affaires municipales. Les inquiétudes des responsables de la corporation sont clairement énoncées dans la section du plan d'action 2003-2004 de la CDEST où il est question du financement :

¹⁸⁸ CDEST, Procès-verbal du conseil d'administration, décembre 2003.

Plus que jamais vacillant, et ce, malgré les ententes de gestion de cinq ans signées par neuf CDÉC de Montréal avec le gouvernement du Québec au cours du printemps dernier. Ces remises en question perpétuelles paraissent pour le moins paradoxales dans un contexte où les élus de tous les paliers de gouvernement appellent constamment à l'établissement de partenariats entre le privé, le public et le communautaire. En effet, la richesse et l'originalité du travail des CDÉC ne se situent-elles pas dans leur capacité à créer ces nécessaires maillages entre les différents réseaux et expertises pour assurer la mise en place de stratégies concertées en matière de développement local?¹⁸⁹

Par la série de projets de loi que le gouvernement provincial adopte dès le début de son mandat, à la fin de 2003, il démontre clairement sa volonté que les élus soient au cœur de la planification du développement local et régional, et ce, dès 2004. Cela est loin de rassurer les dirigeants des différentes CDÉC qui peinent à voir la forme que prendre leur relation future avec l'État.

2004-2006

La défaite du Parti québécois aux élections de 2003 a eu pour effet de reléguer à l'opposition les députés provinciaux locaux de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, leur donnant conséquemment un statut se rapprochant de celui des députés fédéraux et des conseillers municipaux du territoire. Si cela n'empêche pas les dirigeants de la CDEST de faire appel aux élus pour obtenir leur soutien dans le cadre des partenariats avec l'État, ils sont néanmoins conscients que cela a une incidence directe sur la capacité d'agir de ces derniers. C'est ce que souligne l'une des responsables de la corporation : « Moi je suis dans l'opposition mur à mur. Fédéral, provincial et municipal. Donc, il y a des limites à pouvoir utiliser leurs services »¹⁹⁰. Les députés provinciaux eux-mêmes sont forcés d'admettre ce changement et notamment leur incapacité à contrer certaines réformes. Ils ne cessent pas pour autant d'intervenir, mais le fait de ne plus être aux commandes d'un ministère, quel qu'il

¹⁸⁹ CDEST, Plan d'action 2003-2004.

¹⁹⁰ Dirigeante CDEST 4

soit, diminue considérablement leur influence lorsque vient le temps de s'interposer dans le cadre d'ententes partenariales.

Pour ce qui est des élus fédéraux, encore une fois, la dynamique de leur relation avec la CDEST n'a été que très légèrement affectée par la réforme municipale. Ils poursuivent donc leur travail auprès du gouvernement fédéral afin de s'assurer que les fonds alloués à la CDEST se maintiennent, tel qu'ils le faisaient lors des périodes précédentes. Cet appui s'avère particulièrement nécessaire alors que le financement des CDÉC par le fédéral est remis en question au moment où le provincial révise ses propres modalités de financement. C'est ce que confirme l'un de ces élus :

Alors des dossiers que la Corporation de développement économique communautaire porte, moi je m'y intéresse comme intervenant pour m'assurer que le fédéral mette les fonds. Le gouvernement fédéral, comme vous le savez, finance les CDEC. Il y a eu beaucoup de négociations. Il y a eu un groupe de travail qui a été formé pour revoir des indicateurs pour qu'il y ait un financement qu'on puisse ajuster à la réalité dans laquelle se retrouvent les CDÉC. Et puis, il y a eu des gagnants et il y a eu des perdants. Donc moi j'étais très associé, comme élu, à la redéfinition de ces indicateurs-là et au rôle du gouvernement fédéral.¹⁹¹

Cet élu est bien conscient de l'importance de son appui pour la communauté locale puisqu'il en avait fait une promesse électorale, comme le souligne un article du journal local *Les Nouvelles de l'Est* en date du 2 juin 2004. Un peu moins d'un an plus tard, le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de la CDEST nous laisse constater que le travail des députés fédéraux permettra finalement à la CDEST ainsi qu'aux autres CDÉC de Montréal de faire valoir leur point de vue relativement au partenariat avec le fédéral directement auprès des instances de direction de DEC.

Finalement, pour ce qui est des conseillers municipaux, les dirigeants de la CDEST continuent de faire davantage appel aux députés provinciaux et fédéraux qu'à

¹⁹¹ Élu 3

eux. La proximité relative des autorités centrales qui existe au niveau municipal ainsi que la facilité d'accès qui en découle expliquent en partie que l'intervention d'un conseiller municipal soit à l'occasion perçue comme accessoire, et ce, même s'il possède plus de responsabilités que par le passé. Cependant, un autre élément joue un rôle beaucoup plus déterminant dans le cas de l'arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve. Il s'agit du manque de volonté exprimée par les autorités d'arrondissement de s'imposer face au central et de faire en sorte que les relations entre la CDÉC et la municipalité passent inévitablement par l'arrondissement. Au-delà des difficultés encourues par le fait que les élus sont membres du parti de l'opposition de la ville centre, la succession rapide des réformes entraîne une complexification accrue des mécanismes relatifs au partenariat Ville de Montréal-CDÉC ce qui mène à de la confusion chez les parties prenantes. Si certains arrondissements profitent de cette conjoncture pour occuper plus d'espace comme c'est le cas dans le Sud-Ouest, ce n'est pas ce qui se produit dans Mercier – Hochelaga-Maisonneuve. Ainsi, comme le mentionne une dirigeante de la CDEST, la situation qui prévaut n'incite pas à se tourner vers les élus d'arrondissement :

On a vécu des vagues-hésitations au niveau de la structure d'encadrement parce qu'on a voyagé aussi avec les réformes de la Ville de Montréal. On a eu la fusion, donc un contexte d'encadrement des activités du CLD qui avait telle forme. Après ça, on est allé dans le processus de défusions. Là, ça prenait une autre forme. Il y a eu un gros roulement au niveau des têtes au niveau du service de mise en valeur. Il y avait donc une difficulté de déterminer un enlignement (sic) définitif sur les modes de gestion. Après ça, on nous dit que nous sommes redevables à l'arrondissement et finalement, ce n'est pas si vrai que ça. Et là, c'est rendu qu'il y a le Conseil d'agglomération. Alors, on est toujours à se poser la question : « À qui on rend des comptes? ». Et c'est qui, qui donne l'enlignement? Est-ce Monsieur de Souza, est-ce le nouveau directeur général? Bref, on a eu cette hésitation-là, sur c'est qui, qui a les mains sur le volant. C'est qui? C'est quand c'est vague, que tu ne connais pas ton véritable interlocuteur, comment transmits-tu tes demandes? ¹⁹²

La même dirigeante ajoute qu'elle perçoit un net écart entre la théorie et la pratique :

¹⁹² Dirigeante CDEST 4

Sous le couvert de la décentralisation, on a en apparence transféré beaucoup de pouvoir au niveau des arrondissements d'une structure administrative à l'autre. Mais dans les faits, moi ce que je vis, c'est que mon processus de reddition de compte est bien plus face au central que face à l'arrondissement, dans les faits!¹⁹³

Ainsi, malgré la décentralisation apparente vers les arrondissements, la ville centrale continue de jouer un rôle important dans Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, ce qui incite à ne pas modifier les anciennes façons de faire quant à la dynamique partenariale. Ce manque perceptible de volonté de s'impliquer de la part des conseillers municipaux en matière de partenariat relié au développement économique local est également souligné par les fonctionnaires d'arrondissement qui constatent bien le peu de temps que ces derniers attribuent à cette tâche¹⁹⁴. De nombreux acteurs s'entendent pour dire que dans l'intérêt de la CDEST, les conseillers municipaux devront se mobiliser davantage pour défendre l'organisme auprès de l'État. Pour un fonctionnaire municipal, il ne fait aucun doute que les élus devraient s'engager davantage qu'ils ne le font actuellement : « Tu sais, malheureusement, dans Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, ils ne se sont peut-être pas autant impliqués qu'ils auraient dû. Si c'est amené à changer? Je pense que oui. Est-ce que c'est une bonne chose que ça change? Je pense que oui aussi. »¹⁹⁵. Une dirigeante de la CDEST, pour sa part, va encore plus loin et affirme clairement que l'appui des conseillers municipaux sera déterminant pour l'avenir de la CDEST, pour la préservation de sa structure originale :

Moi, je prévois que la prochaine année et demie, jusqu'à la fin des contrats de ville, le rôle de nos élus d'arrondissement sera primordial dans la préservation de notre structure électorale, de nos membres de conseil d'administration. S'ils ne nous appuient pas, ce sera extrêmement difficile de faire en sorte qu'on puisse faire en sorte qu'on garde notre structure de CDEC¹⁹⁶.

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ Fonctionnaire MHM 2

¹⁹⁵ Fonctionnaire MHM 1

¹⁹⁶ Dirigeante CDEST 4

En somme, depuis 1990, la CDEST a pu compter sur de nombreux alliés parmi les élus de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve lorsqu'est venu le temps de conclure de nouveaux protocoles d'entente avec l'État ou de veiller à leur respect. Tous les élus n'ont cependant pas démontré le même support, que ce soit à cause des ressources dont ils disposaient ou de l'intérêt qu'ils avaient pour le développement économique local. C'est de loin l'appui obtenu de la part des députés provinciaux qui a le plus profité à la CDEST. Comme nous le verrons dans la partie qui suit, cette implication (ou non) des trois ordres d'élus dans les partenariats avec l'État se reflète également en partie dans le leadership que certains exercent dans le cadre des activités courantes de la CDEST.

5.2.3. Le rôle de leader

Plusieurs élus de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve sont actifs en matière de développement économique local. Néanmoins, rares sont ceux qui se montrent impliqués à la fois dans l'identification des problèmes relatifs à ce secteur, dans la recherche de solutions, dans la fixation d'objectifs à poursuivre, dans l'obtention des ressources nécessaires et dans la définition de politiques publiques ayant un impact sur ce champ. Le plus souvent, on constate que les élus ne s'investissent que dans quelques-uns de ces aspects. Conséquemment, peu d'entre eux sont identifiés comme des leaders par les autres acteurs locaux.

1990-1997

Dans le cas des élus municipaux de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, tout comme dans le Sud-Ouest, la structure politique municipale ne favorise pas l'exercice d'un leadership de leur part auprès de la CDEST. Dans un cas comme dans l'autre, à moins qu'ils ne fassent partie du comité exécutif et qu'ils y soient responsables du développement économique, les relations avec la CDÉC s'avèrent limitées.

En ce qui concerne les députés provinciaux et fédéraux, la situation est plus complexe. Si on retrouve parmi les premiers la députée d'Hochelaga-Maisonneuve qui se présente comme une leader de premier plan, la majorité des autres députés, quel que soit l'ordre de gouvernement auquel ils sont liés, exerce au mieux un leadership qu'on pourrait qualifier de timoré. Cela tient surtout du fait qu'au cours des premières années de la CDEST, ce leadership ne s'exprime presque exclusivement qu'à l'occasion de projets spéciaux et non dans les activités courantes de la CDEST. C'est ce que confirme une dirigeante de l'organisme en poste à l'époque : « Peut-être par projet, quand il y avait une opportunité pour un projet économique, n'importe quoi, peu importe. Il pouvait avoir des interventions [des élus] et des discussions, mais pas de façon soutenue. »¹⁹⁷.

Plus précisément, on remarque que les députés provinciaux et fédéraux sont, peu importe leur statut, très peu actifs dans **l'identification de problèmes**. C'est surtout à partir du stade de **l'identification des solutions** qu'ils font sentir leur présence. Étant à l'écoute de leur communauté et des solutions aux problèmes qui en émergent, on constate qu'ils sont particulièrement bien placés pour faire connaître les pistes de solutions proposées par certains acteurs locaux et faire en sorte que les autres membres de la communauté s'orienteront dans la même direction. Comme l'explique une ancienne dirigeante de la CDEST, les députés qui sont présents sur le territoire depuis de nombreuses années sont généralement ceux qui ont le plus de facilité à mobiliser les acteurs locaux autour d'une solution qu'ils ont identifiée :

Puis dans ça, [le député fédéral d'Hochelaga] et [la députée provinciale d'Hochelaga-Maisonneuve], qui sont ici depuis plusieurs années, ils y ont toujours participé et ils ont toujours été même en avant des projets pour... en termes de... comme visionnaires, je dirais, pour développer des projets, inciter des groupes à

¹⁹⁷ Dirigeante CDEST 2

embarquer et aller chercher les subventions nécessaires, en tout cas les programmes¹⁹⁸.

En ce qui concerne la **fixation des objectifs**, la situation dans Mercier-Hochelaga-Maisonneuve est différente de ce qui se produit dans le Sud-Ouest à la même période bien que, dans les deux cas, les élus provinciaux n'occupent pas un siège au conseil d'administration de leur CDÉC. Alors que les députés du Sud-Ouest se faisaient plutôt discrets à cet égard, on retrouve ici, encore une fois, la députée d'Hochelaga-Maisonneuve qui se distingue des autres et se montre très active. Le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de la CDEST d'octobre 1995 ne laisse aucun doute à ce sujet alors qu'on y rapporte une réunion ayant eu lieu au cours du mois précédent :

Une tournée générale des dossiers a été faite et une discussion s'est amorcée sur la régionalisation et la décentralisation. Les indications données par [la députée de Hochelaga-Maisonneuve] sont claires : il faut mener une bataille politique en ce qui concerne le développement local et les CDÉC se doivent d'être au cœur des projets de décentralisation. La ministre a manifesté son intérêt à ce que la CDEST s'ouvre davantage sur le milieu, en particulier dans le secteur récréo-culturel¹⁹⁹.

Ce passage permet aussi de noter que l'influence de cette députée découle en bonne partie du fait qu'elle occupe un poste de ministre et qu'elle possède, de ce fait, non seulement des informations privilégiées quant aux réformes que le gouvernement entend mener, mais également une bonne connaissance des programmes gouvernementaux déjà en place. Cela a donc aussi un impact sur le plan de **l'obtention de ressources**. Le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de la CDEST tenu en mai 1996 indique clairement comment une rencontre avec cette députée a par la suite mené à une demande de soutien financier de 10 125 \$ auprès du ministère de l'Emploi du Québec afin de réaliser la première

¹⁹⁸ Dirigeante CDEST 1

¹⁹⁹ CDEST, Procès-verbal du conseil d'administration, octobre 1995, p.3

phase d'exploration de l'implantation d'un centre d'entrepreneuriat²⁰⁰. Les ressources mobilisées par cette élue ne se limitent pas à des ressources financières. Comme l'explique une dirigeante de la CDEST, l'influence qu'elle possède lui permet de s'assurer la collaboration spéciale de nombreuses personnes au sein de l'appareil étatique :

[La députée d'Hochelaga-Maisonneuve], elle est particulière. Je l'ai eu comme ministre. Je sais qu'elle lisait toutes les lettres, qu'elle s'occupait de tout, qu'elle était extrêmement proche du milieu, elle a toujours tenu à faire son bureau de comté et bon... [...] Et [cette députée] donnait des coups de fil personnels. Et quand elle peut se faire aider à droite et à gauche, même avec les fonctionnaires... Elle était comme ça, ce qu'elle ne devrait pas faire. Moi j'étais fonctionnaire et elle était capable de nous appeler sur certaines choses quand elle sait qu'elle peut avoir de la complicité.²⁰¹

Par ailleurs, comme nous le verrons un peu plus loin, cette députée n'hésite pas à utiliser son quartier comme incubateur pour nombre de projets pilotes.

Le fait qu'au cours de cette première période, cette députée soit à la tête d'un ministère lié au développement économique local a aussi un impact majeur sur **la définition de politiques publiques**. Cette élue ne cache d'ailleurs pas que cette position privilégiée au sein du gouvernement de même que sa connaissance des activités de la CDEST lui ont permis d'accorder à cette dernière, et aux autres CDÉC du même coup, une place privilégiée dans la structure institutionnelle que le gouvernement désire mettre en place dans le secteur du développement économique local.

C'est-à-dire qu'à partir de l'expérience que j'ai pu vivre comme députée d'Hochelaga-Maisonneuve, dès que je suis arrivée au gouvernement, mon quartier m'a servi d'incubateur. Il est certain qu'à partir de l'expérience de PAR-HM et ensuite de la CDEST, mon projet de politique publique ça a été d'extensionner (sic) cette réalité de concertation sur l'ensemble du territoire du Québec. Et l'idée

²⁰⁰ CDEST, Procès-verbal du conseil d'administration, mai 1996, p.2

²⁰¹ Dirigeante CDEST 2

c'était, quand j'ai fait la Loi sur la Main-d'œuvre, c'est certain que le projet c'était que le PLACÉE [Plan local d'action concerté sur l'économie et l'emploi], ce soit fait dans le cadre d'une collaboration entre le CLE et la CDÉC²⁰².

Comme cela a été mentionné, le cas de cette députée se distingue considérablement des autres élus des paliers fédéral et provincial. Ceux-ci se contentent généralement d'une implication ponctuelle à l'occasion d'un projet d'envergure. Tout comme dans le Sud-Ouest, les acteurs locaux ne manquent pas de souligner que, bien qu'ils jouissent tous, grâce à leur statut, d'une même légitimité, la qualité de l'apport des élus au fonctionnement de la CDEST est très inégale. Certains possèdent une meilleure compréhension des enjeux liés au développement économique local que d'autres. Cela, même certains élus l'admettent :

Quand vous êtes élu, vous êtes élu. Que vous ayez une 5^e année forte, vous êtes élu. Vous êtes le porte-parole autorisé des gens. Je pense, avec les commentaires qu'on faisait, c'est qu'il y a certaines CDÉC qui étaient mieux servies que d'autres. La qualité des élus était très différente²⁰³.

L'accès au conseil d'administration de la CDEST à partir de 1998 va donner la possibilité aux députés provinciaux qui ne sont pas ministres de resserrer leurs liens avec la CDEST. Dans les faits, cela ne va cependant pas changer considérablement l'ordre des choses. La députée de Hochelaga-Maisonneuve demeure, de loin, l'élu le plus impliqué auprès de la CDEST.

1998-2003

L'intégration directe des élus municipaux et provinciaux au conseil d'administration qui s'est produite au sein de la CDEST n'a pas vraiment changé de façon significative la dynamique des relations impliquant ces élus. Du coup, ces derniers n'ont guère fait preuve de plus de leadership qu'ils ne l'avaient fait

²⁰² Élué 4

²⁰³ Élu 3

précédemment que ce soit dans **l'identification de problèmes ou de solutions**, dans **la fixation d'objectifs**, dans **l'obtention de ressources** et dans **la définition de politiques publiques**. Selon une dirigeante de la CDEST présente à ce moment, à bien des égards, les anciennes façons de fonctionner qui impliquaient beaucoup de rencontres informelles se perpétuent malgré les réunions du conseil d'administration qui ont pour effet de systématiser les relations :

Quand arrivent des projets dans le quartier, il y a tout de suite... puis des fois, ce n'est pas toujours au conseil d'administration qu'on va le faire. On continue la même dynamique qui existait autrefois alors que [la députée provinciale d'Hochelaga-Maisonneuve] rencontrait la directrice ou le président de la CDEST et puis là on identifie avec eux qu'il y a tel et tel projet, telle et telle chose. On pourrait travailler de ce côté-là. Ça se fait par la voie officielle, les conseils d'administration, et par la voie qui est plus informelle²⁰⁴.

De plus, le changement n'a pas suscité l'implication d'élus qui n'étaient pas déjà actifs dans le champ du développement économique local au cours de la première période. Ainsi, il a surtout eu comme effet de resserrer les relations existantes. La députée provinciale d'Hochelaga-Maisonneuve est demeurée, de loin, la plus engagée et influente. Occupant toujours un poste de ministre dans un ministère-clé sur le plan du développement économique local (celui de la Main-d'œuvre puis celui des Affaires municipales et de la Métropole), elle continue à rassembler les acteurs locaux, suggérant des solutions ainsi que des objectifs à poursuivre tout en mobilisant des ressources. C'est ce que note une dirigeante en poste lors de cette deuxième période :

Plus un ministre... plus un élu est habile pour connaître les programmes, le fric... [La députée d'Hochelaga-Maisonneuve], elle siège sur plein de comités. Donc quand tu sais, parce que tu sièges à plein de comités, qu'il y a un fonds qui est créé, tu le sais avant les autres puis tu le dis à celui qui élabore les projets. Avec Emploi-Québec, moi je me souviens dans le temps. À Emploi-Québec, la directrice débarquait puis c'était un conseil d'administration où il siégeait d'office. Puis là, [la ministre] disait : « Bon, on va faire ça. On a besoin de ça à Emploi-Québec.

²⁰⁴ Dirigeante CDEST 1

Madame... Bon, moi l'argent, je m'en occupe, on va faire ça. Vous autres, vous montez ça. ». Puis tu as des devoirs. Il faut que tu convainques l'appareil gouvernemental. Mais c'est toujours quand tu as la volonté politique. Puis [la députée d'Hochelaga-Maisonneuve], elle avait le fonds discrétionnaire à la Métropole qui était un fonds de 400 M\$. C'est énormément d'argent.²⁰⁵

L'intervention de cette élue est d'autant plus facile que l'implantation du CLD et la mise en place du CLE sur le territoire (dont elle est elle-même l'un des architectes) ont fait en sorte que les activités de la CDEST et celles de ces autres instances gouvernementales sont à ce moment plus intégrées que jamais auparavant.

Pour ce qui est des autres députés provinciaux, ils agissent davantage comme conseillers plutôt que comme leaders, en ce sens qu'ils se mobilisent avant tout à la demande d'autres acteurs ou en réaction aux actions posées par certains. Également, encore à cette période, ce sont surtout les projets d'envergure qui les mènent à s'impliquer et à être plus proactifs. En cela, ils ne se distinguent guère des députés fédéraux qui, eux, n'ont pas obtenu de siège au conseil d'administration. Avec le gouvernement provincial qui investit le secteur du développement local, le gouvernement fédéral se contente d'un rôle d'appui, ce qui n'incite pas les élus de ce palier à exercer un leadership marqué, comme le souligne un dirigeant de la CDEST :

Et normalement, en termes de soutien au développement économique, le gouvernement canadien était plutôt... je ne dirais pas un acteur marginal, mais un acteur complémentaire. Ce qui fait que quand il y avait des projets, le gouvernement canadien les appuyait, mais c'était rarement lui qui était l'initiateur ou l'élément moteur pour faire démarrer des projets. C'était souvent avec des initiatives parties par Québec. Ce qui fait que, de ce point de vue là, les élus fédéraux jouent un rôle moins important que les provinciaux. Parce qu'ils agissaient en complémentarité, d'autant plus que notre élu fédéral a toujours été dans l'opposition²⁰⁶.

²⁰⁵ Dirigeant CDEST 3

²⁰⁶ Dirigeant CDEST 5

En ce qui concerne les conseillers municipaux, les dirigeants de la CDEST constatent que, malgré le siège qu'ils détiennent au conseil d'administration, ils demeurent mal outillés pour agir dans ce secteur tant sur le plan des responsabilités qu'ils détiennent que des connaissances dont ils disposent à ce sujet. Par conséquent, ils peuvent difficilement exercer de leadership. Un responsable de la CDEST mentionne à cet égard: « Les élus municipaux ne comprenaient pas beaucoup, je te dirais. Ils ne comprennent pas. C'est complexe. À la limite, ton apport est équivalent à la compréhension que tu as de la business qui se passe. »²⁰⁷. Les autres acteurs locaux, tels les fonctionnaires municipaux, abondent dans le même sens et déplorent le manque de connaissances des élus en matière de développement économique local²⁰⁸.

2004-2006

L'impact des réformes adoptées en 2003 sur le leadership exercé par les conseillers municipaux est légèrement plus significatif que celui obtenu par les réformes de 1997. Tous les acteurs locaux ne s'entendent cependant pas sur l'ampleur du changement qui découle de l'obtention de compétence en matière de développement économique local, notamment en ce qui a trait à **l'identification de problèmes et de solutions ainsi qu'à la fixation d'objectifs**. Comme le mentionne une dirigeante de la CDEST, bien que les conseillers municipaux se montrent plus intéressés par le développement économique local, ils demeurent majoritairement accaparés par leurs responsabilités relatives aux services de proximité à la population (entretien des rues, déneigement, etc.) et l'intégration de nouvelles responsabilités s'avère, pour certains, plus difficile :

²⁰⁷ Dirigeant CDEST 3

²⁰⁸ Fonctionnaire MHM 2

Je dirais que c'est variable, au départ, selon les élus et selon leur expérience. Parce que quand on fait un travail comme celui-ci, on ne fait que ça, c'est-à-dire réfléchir à des stratégies de développement local. On est dans la planification, dans la concertation. Quand on est un élu d'arrondissement, on s'occupe de plein de choses, évidemment. Des choses très, très terre-à-terre, provenant des différentes demandes de citoyens et aussi, à travers ça, un travail qui consiste à prendre des décisions sur différents enjeux de développement local. Souvent, ce n'est pas nécessairement évident, dans la mesure où, peut-être que depuis l'adoption de la loi 34, ça commence à changer²⁰⁹.

Ces propos sont corroborés par un fonctionnaire municipal qui soutient que les rencontres entre les élus municipaux et les dirigeants de la CDEST demeurent sporadiques et qu'on ne peut donc pas parler d'implication soutenue²¹⁰. Toutefois, l'arrivée récente d'un conseiller municipal (élu lors des élections de novembre 2005) détenant de bonnes connaissances au sujet du développement économique local puisqu'il a été directeur de la CDEST pendant plusieurs années ne va pas sans susciter certains espoirs chez les autres acteurs locaux. L'impact de sa venue reste cependant encore difficile à évaluer.

Plus concrètement, en ce qui concerne le travail des conseillers municipaux, il y a bien l'élaboration du plan local d'action concerté pour l'économie et l'emploi (PLACÉE) de la CDEST, en 2005, dans laquelle ils se sont impliqués aux côtés des fonctionnaires d'arrondissement, puisqu'il s'agit maintenant d'une responsabilité qui revient à l'arrondissement. C'était cependant davantage une réalisation conjointe CDEST-Arrondissement qu'une réalisation individuelle des élus. On peut donc difficilement parler de leadership de leur part, d'autant plus que la façon de mettre en œuvre les solutions identifiées n'entraîne pas la pleine adhésion des membres de la CDEST, comme l'exprime une de ses dirigeants :

Les élus [...] et aussi le personnel administratif se sont prêtés à cet exercice-là qui visait à travailler ensemble sur une vision du développement. Je dirais que ça, pour

²⁰⁹ Dirigeante CDEST 4

²¹⁰ Fonctionnaire MHM 2

l'identification des pistes de solution, des grands pans de développement qui sont à mettre en branle, je crois effectivement que dans l'exercice qui s'est conclu l'année dernière, on est arrivé à partager une vision quand même relativement commune. C'est dans le faire, dans l'application que c'est parfois un peu plus boiteux, parce que la tendance du contrôle de l'arrondissement est indéniable. Même dans l'exercice de consultation, il y avait une tendance à se mettre à l'avant-plan alors qu'on avait été conjoints. C'est un travail qui est laborieux, qui n'est jamais gagné d'avance, jamais, jamais gagné d'avance²¹¹.

Par ailleurs, si dans le Sud-Ouest on retrouve une mairesse qui tente de s'ériger en leader incontesté sur son territoire en ce qui concerne le développement économique local, la situation est bien différente dans Mercier-Hochelaga-Maisonneuve. En effet, la mairesse en poste dans cet arrondissement ne se montre pas particulièrement intéressée aux activités relatives à l'aide à l'entrepreneuriat et au soutien à l'entreprise de la CDEST. De son propre aveu, elle s'en remet, pour ces aspects liés aux mandats CLD, au conseiller municipal qui siège au conseil d'administration de la CDÉC²¹². Ce manque d'intérêt découle probablement du peu de contrôle qu'exerce la mairesse sur **l'obtention de ressources** financières destinées à la CDEST pour les mandats CLD²¹³. En effet, ces ressources sont allouées par la Ville de Montréal qui, de son côté, les reçoit du ministère des Affaires municipales. L'absence d'influence de la part des élus municipaux à ce chapitre est corroborée par les dirigeants de la CDEST qui déplorent la rigidité croissante des mécanismes de financement de la CDEST.

Chez les députés fédéraux et provinciaux, la situation change peu, si ce n'est que la députée d'Hochelaga-Maisonneuve ne fait maintenant plus partie du gouvernement et n'occupe donc plus de poste de ministre. Conséquemment, elle est aujourd'hui moins en mesure de passer au stade de la mise en place des **solutions identifiées** ou encore **de mobiliser des ressources**. Bien qu'encore active, elle se distingue

²¹¹ Dirigeante CDEST 4

²¹² Élu(e) 1

²¹³ *Ibid.*

beaucoup moins des autres députés provinciaux et fédéraux au cours de cette période. Pour ce qui est de l'étape de **l'identification des problèmes**, la situation ne change pas vraiment, les élus provinciaux et fédéraux restant essentiellement en mode réactif par rapport aux problèmes identifiés par d'autres acteurs locaux.

En ce qui concerne **l'élaboration de politiques** relatives au développement local, les dirigeants de la CDEST reconnaissent que les élus disposent toujours d'une influence bénéfique et que c'est sans doute sur ce plan qu'ils peuvent apporter le plus²¹⁴.

Ainsi, de manière générale, bien que la situation évolue avec l'adoption des projets de loi 9, 33 et 34, on ne peut encore parler d'un leadership fort provenant des conseillers municipaux, et même de la mairesse d'arrondissement. Notons cependant que l'arrivée, à la fin de l'année 2005, d'un conseiller municipal détenant plus d'expérience en matière de développement économique local change progressivement la donne. Néanmoins, son arrivée récente rend difficile l'analyse de son impact. Pour ce qui est des députés provinciaux et fédéraux, ils continuent d'exercer un certain leadership dans l'identification des solutions et des objectifs, dans la mobilisation de ressources et dans le développement de politiques publiques. Cela est particulièrement vrai chez les députés en place depuis de nombreuses années, car ils peuvent compter sur des liens solides avec les autres acteurs locaux en plus de bien connaître l'évolution du contexte local et les mécanismes de l'appareil politico-administratif. Pendant cette troisième période, seul la députée d'Hochelaga-Maisonneuve voit son leadership s'amenuiser quelque peu (sans toutefois disparaître). Cela ne découle pas tant des réformes que du fait qu'elle ne détient plus de poste de ministre dans un ministère lié au développement économique local.

²¹⁴ Dirigeante CDEST 4

5.2.4. Le rôle d'interface

Rappelons qu'à la différence du rôle d'intermédiaire qui consiste simplement à mettre en relation différents individus, le rôle d'interface implique dans un premier temps la mise en lien d'un groupe d'acteurs locaux ayant des intérêts particuliers et dans un deuxième temps la recherche des ressources extérieures pour ce groupe. Le tout, dans le but d'en faire bénéficier la communauté locale. Nonobstant les réformes institutionnelles implantées, les élus de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve se montrent peu enclins à jouer ce rôle.

1990-1997

Tout comme le RESO dans le Sud-Ouest, la CDEST s'est taillé une solide réputation dans son arrondissement. Cet organisme est devenu, avec les années, un acteur incontournable en matière de développement économique local en grande partie parce qu'il constitue un point de regroupement des différents acteurs locaux oeuvrant dans Mercier-Hochelaga-Maisonneuve. Le succès qu'il connaît à cet égard tient principalement à l'importance des efforts consentis par ses dirigeants afin d'obtenir l'adhésion des divers acteurs dans le cadre de divers projets. Comme l'explique l'un de ceux-ci, le conseil d'administration, et particulièrement son président sont les éléments clés à ce chapitre :

Le conseil d'administration par contre. Et le président au premier chef. C'est ta job de trouver des terrains [d'entente]. C'est ta job de voir comment on va réaliser un projet. Juste trouver le vocabulaire pour dire, bien on va faire ça. Toutes les sensibilités... c'est pas juste des mots. Mais ça, c'est une job importante d'une CDÉC, je trouve. De le formuler, de façon à ce que tu recueilles l'adhésion. Tu fonctionnes s'il y a l'adhésion.²¹⁵

²¹⁵ Dirigeant CDEST 3

Malgré leur implication dans les activités de la CDEST et dans les réseaux liés au développement économique local dès le début des années 1990, aucun élu du territoire, ni même la députée provinciale d'Hochelaga-Maisonneuve, qui est pourtant particulièrement active, ne se présentent comme interface au sein de la communauté de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve. Comme le fait remarquer une dirigeante de la CDEST²¹⁶ au sujet de la députée provinciale d'Hochelaga-Maisonneuve, bien qu'elle soit le maître d'œuvre de plusieurs dossiers tout au long de cette période et que plusieurs acteurs voient un avantage à travailler en complicité avec elle pour faire avancer leurs intérêts, cela ne signifie pas qu'elle se pose comme interface. De l'aveu même de la députée en question, son rôle dans ces situations serait plutôt « un rôle de protagoniste »²¹⁷ et non d'interface. Cela correspond tout à fait à la perception d'un autre dirigeant de la CDEST pour qui les élus ont des rapports directs avec un grand nombre d'acteurs locaux, mais ne procèdent pas au regroupement de ceux-ci :

L'élu va avoir un rapport direct avec la chambre de commerce, il siège au CLD à la CDEST, il va avoir un rapport avec les différentes instances, mais il ne fera pas nécessairement celui qui ramasse tous ces gens-là. Il va suggérer à la chambre de commerce de peut-être rencontrer ces gens-là, mais l'élu va plus travailler avec chacun d'eux.²¹⁸

Ainsi, de ce point de vue, les élus de Mercier – Hochelaga-Maisonneuve agissent plutôt comme intermédiaires et non comme interfaces.

Par ailleurs, collectivement, comme cela a été mentionné plus tôt, les élus de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve ne se dotent pas d'une table des élus comme le font ceux du Sud-Ouest au cours de cette première période. Ce n'est pas avant l'année 2005 qu'une telle table est constituée. Ainsi, les élus ne disposent pas de cette

²¹⁶ Dirigeante CDEST 2

²¹⁷ Élu 4

²¹⁸ Dirigeante CDEST 1

instance qui leur permet d'adopter des positions communes dans certains dossiers et ainsi de se constituer comme base pour un regroupement plus large d'acteurs locaux.

1998-2003

Durant cette deuxième période, l'accession des députés provinciaux et des conseillers municipaux au conseil d'administration de la CDEST, le principal organe de direction de cette dernière, n'a pas modifié la dynamique en place établie au cours de la première période en ce qui a trait au rôle d'interface. Pas plus que lors de la première période, les élus n'endossent ce rôle.

2004-2006

Comme cela a été mentionné plus tôt, ce n'est qu'au cours de cette troisième période, en 2005, que les élus mettront finalement en place une table de concertation, la Table des élus de l'Est, comme ses membres la nomment informellement. À l'instar de celle qui existe dans le Sud-Ouest, celle de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve regroupe des élus fédéraux, provinciaux, municipaux, de même que ceux du niveau scolaire. Sa création relativement récente ne permet pas de dire si les élus désirent lui donner un rôle autre qu'un lieu de concertation. Les commentaires d'une élue ayant participé à sa formation laissent transparaître qu'il s'agit surtout d'un lieu d'échange d'informations et de discussion des enjeux territoriaux communs :

On peut échanger sur... que ce soit le logement social, l'entreprise... Je pense que pour nous, c'est vraiment très important. Et, autant au niveau des informations qui nous proviennent, parce que parfois on a beau être à l'affût au niveau des médias, il y a souvent des décisions, des pourparlers au niveau fédéral, au niveau provincial et on n'est pas là. Alors, quand les gens comme [le député fédéral d'Hochelaga] nous reviennent avec les montants des allocations qui vont être alloués pour le

logement social, que ce soit au niveau provincial c'est la même chose. C'est important pour nous d'avoir cette information-là. C'est un lieu de partage.²¹⁹

Pour l'instant, aucun signe ne porte à croire qu'on veuille en faire une interface à une plus grande échelle. Lorsqu'ils ont été interrogés à propos de cette table et de l'existence de liens avec la CDEST, ce qui permettrait de percevoir une volonté d'élargir son champ d'influence, les dirigeants de cette dernière ont été formels : « il n'y en a pas! »²²⁰. Par ailleurs, on ne retrouve pas au sein de cette table, comme c'est le cas pour celle du Sud-Ouest, une grande cohésion entre les divers élus. Les tensions qui existent entre les différents paliers, relativement aux compétences de chacun notamment, viennent parfois teinter les relations des élus en présence. De plus, le palier municipal ne tend pas à prendre le leadership, mais plutôt à se replier sur ses responsabilités et à les défendre face aux tentatives d'ingérence des autres ordres de gouvernement, ce qui va en quelque sorte à l'encontre des dispositions nécessaires pour jouer le rôle d'interface.

Sur le plan individuel, on note chez la mairesse d'arrondissement une volonté de prendre part à la résolution de conflits et à l'apaisement de tensions entre les acteurs locaux, ce qui s'avère un élément essentiel au rôle d'interface.

Évidemment que oui, parce que c'est dans mon rôle. Et ça l'a été autant pendant mon mandat de conseillère alors que j'étais présidente du CCU à l'époque. [...] Je pense que plus souvent, c'est à cause d'une méconnaissance des règles, des politiques de la ville, autant celle de l'arrondissement. On se retrouve avec des arrondissements et des règles qui diffèrent d'un arrondissement à l'autre, mais toujours à l'intérieur d'une même ville. C'est sûr que parfois ça peut créer des frictions. Je pense que ce sont des choses qui se règlent. On fait connaître les règles, les politiques. [...] Il y aussi une obligation de consultation, ce qu'on a tendance à oublier. Alors ça aussi, ça permet de passer à autre chose.²²¹

²¹⁹ Élu(e) 1

²²⁰ Dirigeante CDEST 4

²²¹ Élu(e) 1

Cependant, si on constate chez la mairesse cette volonté de voir à la bonne entente parmi les acteurs, on note également une certaine timidité lorsque vient le temps d'affirmer sa volonté de se poser comme l'acteur qui détient une vision d'ensemble et qui permet le regroupement des acteurs locaux.

Bien, je pense que c'est important d'avoir un regard, je dirais sur l'ensemble de l'arrondissement. Je veux dire... C'est cette préoccupation-là... Évidemment, je ne me permettrais pas... parce que c'est moi aussi... côté décisionnel... je dirais qu'il y a un message à porter. Chez les cinq élus de l'arrondissement, il y a une grande sensibilité.²²²

Somme toute, la CDEST demeure de loin la principale interface active dans Mercier-Hochelaga-Maisonneuve. Elle constitue toujours l'endroit de prédilection pour le regroupement des acteurs. C'est en son sein que sont organisées les principales activités liées au développement économique local. Malgré les nouvelles responsabilités que détient la mairesse de l'arrondissement, elle n'assume en aucun cas le rôle d'interface jusqu'à présent.

Comme nous avons pu le voir dans la présente section, les élus de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve ne jouent pas tous un rôle auprès de la CDEST, que ce soit comme articulateur, comme élément clé dans les partenariats, comme leader ou comme interface. Différents facteurs font en sorte que certains se retrouvent davantage impliqués dans les activités liées au développement économique local, notamment leur intérêt pour ce champ d'activité, leur compréhension des enjeux qui y sont liés et les ressources dont ils disposent.

5.3. Quel rôle pour les élus auprès de la CDEST?

En tant que seconde CDÉC en importance sur le territoire montréalais, la CDEST est sans conteste un acteur incontournable dans Mercier-Hochelaga-Maisonneuve.

²²² *Ibid.*

Les liens qu'elle entretient avec les élus remontent à la fondation même de l'organisme, il y a 20 ans, alors que la députée provinciale d'Hochelaga-Maisonneuve participe à sa mise sur pied. L'ancienneté de ces liens laisse présager une collaboration rapprochée avec l'ensemble des élus de ce territoire local. Or, malgré un certain accroissement dans l'implication des conseillers municipaux au cours des dernières années, la participation des divers élus aux activités de la CDEST a été plutôt inégale (voir tableau 5.1). Certains se montrent très engagés et proactifs alors que d'autres agissent, au mieux, en réaction aux projets mis de l'avant par cette CDÉC, et ce, lorsqu'ils ont une certaine envergure. Pour bon nombre d'élus de ce territoire, le degré d'engagement découle moins des responsabilités qu'ils détiennent que du champ d'intervention qu'ils décident de privilégier. Ceux qui font du développement économique local leur secteur d'intervention de prédilection ont généralement trouvé une façon de collaborer avec la CDEST au cours des différentes périodes.

Cela dit, les réformes qui ont été implantées au cours des dix dernières années ont entraîné non seulement une évolution des responsabilités accordées aux élus, mais également d'importantes réformes au sein de la CDEST, ce qui a conduit à une modification de la relation qu'entretiennent entre eux ces acteurs locaux.

Tableau 5.1**L'évolution du rôle des élus de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve de 1990 à 2006**

Période	Type d' élu	Période		
		1990 - 1997	1998 - 2003	2004 - 2006
Articulateurs	Conseillers mun.	Oui	Oui	Oui
	Dép. provinciaux	Oui (surtout les ministres)	oui (surtout les ministres)	Oui
	Dép. fédéraux	Oui	Oui	Oui
	Comité des élus	-	-	Non
	Maire d'arrond.	-	-	Oui
Partenariats	Conseillers mun.	Non	En émergence (fin de période)	Oui
	Dép. provinciaux	Oui (appui considérable)	Oui (appui considérable)	Oui (effacement partiel)
	Dép. fédéraux	Oui	Oui	Oui
	Comité des élus	-	-	Non
	Maire d'arrond.	-	-	En émergence
Leaders	Conseillers mun.	Non	Non	Non
	Dép. provinciaux	Oui	Oui	Oui (effacement partiel)
	Dép. fédéraux	Non	Non	Non
	Comité des élus	-	-	Non
	Maire d'arrond.	-	-	Non
Interfaces	Conseillers mun.	Non	Non	Non
	Dép. provinciaux	Non	Non	Non
	Dép. fédéraux	Non	Non	Non
	Comité des élus	-	-	Non
	Maire d'arrond.	-	-	Non

5.3.1. L'évolution des différents rôles au cours de la période 1990-2006

Le travail des élus de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve en matière de développement économique local a évolué au cours des 16 années couvertes par la présente recherche. Leur rôle s'est en effet complexifié à plusieurs égards pendant ce laps de temps. Néanmoins, au-delà des quelques changements, de nombreux éléments de continuité peuvent également être relevés, ce qui nous amène non pas à rejeter en bloc notre première hypothèse, mais tout de même à la nuancer. Comme le voulait cette hypothèse, les élus de ce territoire se sont bel et bien retrouvés impliqués de façon croissante dans les réseaux liés au développement économique local de même que dans les partenariats avec l'État (dans une moindre mesure). On ne note cependant pas la même évolution en matière de leadership de même qu'en ce qui concerne le rôle d'interface. Dans ces deux cas, en fait, la progression a été infime.

Ainsi, en ce qui a trait à leur rôle dans les réseaux liés au secteur du développement économique local dans le territoire de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, les élus, qu'ils soient conseillers ou députés, agissent surtout comme représentants et comme intermédiaires. Ce dernier rôle est pleinement endossé par les élus étant donné le grand nombre d'individus (sans emploi, travailleurs ou entrepreneurs) qui viennent les voir les premiers pour obtenir de l'aide et qu'ils peuvent facilement référer à la CDEST dont la spécialité constitue les activités relatives à l'employabilité. L'accession des élus au conseil d'administration de cette CDÉC, dès 1998, élargit le spectre des dossiers touchant le développement économique local pour lesquels ceux-ci peuvent avoir un apport. Ils n'ont pas à se limiter à ceux liés aux mandats CLD, comme c'est le cas dans les autres arrondissements. Néanmoins, outre la députée d'Hochelaga-Maisonneuve, les élus de ce territoire prendront un certain temps avant de se prévaloir de ce privilège. Malgré

tout, ce changement entraîne un rapprochement sensible entre la CDEST et les élus locaux dès 1998. Finalement, en ce qui concerne les relations dans les réseaux, il va de soi que la longévité de certains élus favorise l'établissement de liens plus solides avec la CDEST et les autres acteurs locaux. Nous pensons notamment à la députée provinciale d'Hochelaga-Maisonneuve qui est en poste depuis les débuts de la CDEST et au député fédéral d'Hochelaga qui est élu depuis 1993.

En ce qui a trait au partenariat entre la CDEST et l'État, les élus de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, à tout le moins pour les députés, ont mis très peu de temps à faire sentir leur présence puisqu'on constate l'intervention de la députée provinciale d'Hochelaga-Maisonneuve dès la signature du premier protocole entre les parties prenantes. Cette implication n'allait jamais se démentir dans les années subséquentes, cette députée restant toujours très impliquée dans les négociations et la mise en place des diverses ententes signées par la suite. Ses collègues de Bourget et de Gouin ont également été mis à contribution à ce chapitre au cours des années 1990 et au début des années 2000.

Par ailleurs, en corollaire à l'institutionnalisation croissante de la CDEST (au même titre que les autres CDÉC), on note un renforcement du contrôle bureaucratique qui s'exerce sur l'organisme. Bien que les responsables de la CDEST semblent s'en formaliser moins que ceux du RESO, cela ne signifie pas que les élus ne sont pas sollicités pour veiller au déblocage de certaines situations problématiques. Les dirigeants de la CDEST admettent avoir eu à faire usage de leurs contacts politiques à plusieurs occasions.

La décentralisation de responsabilité vers le palier inframunicipal mène quant à elle à une implication accrue des conseillers municipaux bien que celle-ci ne soit pas aussi patente que dans le cas du Sud-Ouest. Cette différence tient en bonne partie au fait que la mairesse de l'arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve ne

démontre que peu d'insistance à être désormais considérée comme l'interlocutrice principale de la CDEST à l'échelle municipale. Ainsi, même si la nouvelle législation laisse croire aux dirigeants de la CDEST que les autorités d'arrondissement devraient être leur nouveau vis-à-vis au niveau municipal, cela ne s'avère pas le cas dans la pratique. Dans la réalité, les négociations continuent de se dérouler en bonne partie avec la ville centrale et donc sans l'apport constant des élus municipaux, que ce soit la mairesse d'arrondissement ou les simples conseillers municipaux.

La faiblesse du leadership exercé par les élus municipaux ne se limite pas à leurs actions en matière de partenariat. On constate en effet que malgré l'acquisition de nouvelles responsabilités, ceux-ci ne se posent pas davantage en leaders après la réforme municipale lorsqu'il est question de développement économique local. En fait, en ce qui concerne ce rôle, on note l'absence complète d'évolution depuis le début des années 1990. Le peu de temps écoulé depuis la réforme municipale explique en partie cet état des choses. Une autre explication possible est le fort leadership exercé de façon continuelle par la députée provinciale d'Hochelaga-Maisonneuve. Cette forte présence sur le territoire de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve a souvent pour effet de laisser au second plan les autres acteurs locaux. Les autres députés ne restent pas inactifs pour autant, mais leur pouvoir d'influence et leur capacité de mobiliser des ressources ne se comparent en rien à ce que démontre leur collègue d'Hochelaga-Maisonneuve. On constate ainsi une certaine inertie à ce chapitre, malgré les réformes institutionnelles. La dynamique en place depuis plus de deux décennies est difficilement altérable. Pour sa part, la CDEST reste très active et conserve de ce fait un leadership de premier plan auprès des acteurs locaux, ce qui fait également en sorte qu'il y a peu d'espace pour l'émergence de nouveaux leaders.

Enfin, en ce qui concerne le rôle d'interface, c'est la CDEST qui continue de l'assumer dans Mercier-Hochelaga-Maisonneuve. Cette dernière demeure bien ancrée dans ce rôle puisque sa crédibilité demeure entière auprès des divers acteurs

locaux, et ce, malgré les réformes institutionnelles implantées récemment. Du côté des élus, pratiquement aucun signe ne laisse présager un désir de leur part d'endosser ce rôle, si ce n'est la volonté exprimée par la mairesse d'arrondissement de travailler à la résolution de conflits et à l'apaisement de tensions, deux éléments clés dans le rôle d'interface. Cependant, la volonté de la mairesse de se faire la principale rassembleuse des acteurs locaux de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve n'est pas encore explicite, tout comme sa détermination à aller chercher des ressources extérieures pour l'atteinte des objectifs de la communauté.

Comme cela a été observé dans le Sud-Ouest, on constate que les différents types d'élus dans Mercier-Hochelaga-Maisonneuve n'ont pas expérimenté les diverses réformes institutionnelles de la même façon.

5.3.2. L'évolution selon le type d'élus

La présence, dans Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, de nombreux députés provinciaux ayant occupé un poste de ministre, à un moment ou à un autre au cours des trois périodes étudiées, permet de prendre acte de deux réalités. D'une part, il y a l'influence qu'a un titre de ministre sur le rôle d'un député. D'autre part, il y a l'impact qu'a la nature du portefeuille détenu. Comme le cas de la députée d'Hochelaga-Maisonneuve permet de le constater, les députés à la tête d'un ministère lié au développement économique local sont les élus les plus influents du territoire, particulièrement lorsqu'il est question des ententes partenariales unissant la CDEST et l'État. Détenant d'abondantes ressources, ils occupent également une place importante dans les réseaux et tendent davantage à faire preuve de leadership.

Néanmoins, l'implication du député provincial de Gouin dans les négociations **partenariales** entre la CDEST et le gouvernement provincial, au moment de l'élaboration de la réforme CLD, en 1997, alors qu'il est responsable d'un ministère

qui n'est pas lié au développement économique local, permet de constater que le simple fait d'être ministre procure tout de même un certain avantage. Les ressources dont dispose ce député, du fait qu'il siège au conseil des ministres de même qu'au caucus de Montréal, ne sont pas négligeables. Il s'agit là d'une situation qui change peu au fil des réformes, que ce soit au palier provincial ou fédéral. Un député aux commandes d'un ministère n'ayant que peu de liens avec le développement économique local ne sera pas aussi sollicité que celui qui se trouve à la tête du ministère des Affaires municipales ou encore du ministère de la Main-d'œuvre, par exemple. Néanmoins, son appui sera davantage recherché que celui d'un simple député. Comme le cas du député fédéral d'Hochelaga permet de le constater, le fait d'être de l'opposition n'empêche en rien d'appuyer la CDEST dans ses négociations partenariales. Cependant, les dirigeants de cet organisme sont bien conscients des limites de ses interventions lorsqu'on les compare à ce que pourrait faire un député du parti au pouvoir. La mobilisation des ressources se révèle beaucoup plus ardue pour un élu faisant partie de l'opposition.

Par ailleurs, dans le cas des députés fédéraux, l'étendue de leur circonscription qui couvre bien souvent le territoire de plus d'une CDÉC, contrairement au territoire des élus des paliers inférieurs²²³, fait qu'ils fréquentent un plus grand nombre de **réseaux**. Si cela peut, à certains égards, s'avérer un avantage notamment en ce qui concerne les ressources accessibles, il est cependant plus difficile pour eux d'entretenir des liens serrés avec les CDÉC. C'est la situation dans laquelle se trouve un député fédéral en lien avec la CDEST :

Bien, ça a un impact sur la charge de travail, sur les réseaux que je dois entretenir, parce que moi je demeure... contrairement [à la députée d'Hochelaga-Maisonneuve], contrairement [à la mairesse d'arrondissement] qui n'en ont qu'une,

²²³ Les comtés fédéraux chevauchent généralement le territoire de trois CDÉC. Dans le cas des députés provinciaux, leur circonscription couvre le plus souvent le territoire d'une CDÉC, bien que cela puisse monter à deux.

il faut que je sois également... parce qu'ils veulent qu'on soit à leur assemblée générale, ils veulent qu'on participe. Ça, ça me donne une étendue plus grande de couverture. Et ce n'est pas tout à fait la même chose. La CDEST, il y a eu d'autres priorités. C'est plus semblable la CDEST et la CDEC Plateau-Mont-Royal/Centre-Sud. Donc, j'en ai plus large à couvrir et j'ai à m'introduire dans plus de réseaux. Je dois être plus vigilant face à plus d'acteurs²²⁴.

En ce qui concerne les conseillers municipaux, jusqu'à la réforme municipale, il est clair que le manque de responsabilités officielles en matière de développement économique local ne favorise pas une participation soutenue de leur part aux activités de la CDEST. Selon notre seconde hypothèse, ils allaient cependant se montrer beaucoup plus impliqués au sein du conseil d'administration de la CDEST à partir du moment où ils obtiendraient des responsabilités relativement à ce champ d'activité. Pourtant, force est de constater que contrairement à cette hypothèse, les conseillers municipaux d'Hochelaga-Maisonneuve, incluant la mairesse, ne démontrent guère d'empressement à s'appropriier les nouvelles responsabilités qui leur sont confiées. Pour le moment, à l'exception possible de la mairesse, on ne peut dire qu'ils se démarquent des simples députés. Le flou qui règne à l'échelle municipale quant à la division des tâches entre le central et les arrondissements permet pourtant aux élus des arrondissements de s'imposer comme des acteurs centraux sur la scène municipale. Ce n'est toutefois pas ce qu'ils font dans le cas présent, notamment lorsqu'il est question de la négociation des partenariats. Par ailleurs, en ce qui concerne les élus municipaux, tout comme dans les autres arrondissements, ils sont sollicités de toutes parts, ce qui fait en sorte que leur disponibilité pour les activités de la CDEST n'est pas très grande, à moins de porter un intérêt particulier pour le développement économique local, ce qui n'est pas le cas pour tous.

En somme, contrairement à la seconde hypothèse, on ne peut affirmer que l'importance du rôle des élus municipaux et particulièrement de la mairesse d'arrondissement auprès de la CDEST s'est accrue au point de surpasser celle des

²²⁴ Élu 3

simples députés provinciaux et fédéraux. Il ne fait aucun doute que cette situation s'explique en partie par le peu d'influence qu'ont eue les réformes institutionnelles dans Mercier-Hochelaga-Maisonneuve.

5.3.3. L'influence des différentes réformes institutionnelles

Au terme des trois périodes étudiées, les changements quant aux rôles des élus ont sans aucun doute été plus faibles dans Mercier-Hochelaga-Maisonneuve que ce ne fut le cas dans le Sud-Ouest, ce qui laisse croire à une moindre influence des réformes institutionnelles en général. Comme il a été permis de le constater, cet impact n'est cependant pas nul. En effet, la forme particulière qu'a prise la réforme de 1998 dans Mercier-Hochelaga-Maisonneuve (l'accès direct au conseil d'administration plutôt qu'au comité des partenaires locaux) a fait en sorte que les changements se sont produits de façon plus uniforme dans le temps au cours des 16 années étudiées, laissant ainsi une impression de quasi-immobilisme.

Le fait que les élus aient été intégrés directement au sein du conseil d'administration plutôt que dans une instance ne traitant que du mandat CLD (le comité des partenaires locaux) a fait en sorte qu'ils n'ont pas dû se confiner uniquement aux discussions concernant l'aide à l'entrepreneuriat et aux petites entreprises. Cependant, l'impact potentiel de ce changement a été fortement atténué par le fait que les élus provinciaux et municipaux ont continué à favoriser davantage les voies informelles dans leurs relations avec la CDEST. Comme cela a été mentionné précédemment, l'absence de responsabilités formelles en matière de développement économique local chez les élus municipaux ne les a pas incités à s'impliquer activement au-delà de ce qu'ils faisaient déjà.

Malgré l'impact mitigé qu'a eu la réforme CLD de 1997, le fait que les élus aient été intégrés au sein même de l'organe de direction de la CDEST dès cette première

réforme atténuée néanmoins l'impact de la seconde vague de réforme qui débute en 2002. Dans l'ensemble, les collaborateurs des élus en matière de développement économique local, que ce soit des dirigeants de la CDEST ou des fonctionnaires de l'arrondissement, s'entendent pour dire que la *Loi sur le ministère du Développement économique et des Régions et de la Recherche* a jusqu'ici changé relativement peu de choses dans l'arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve. Cela est principalement dû au fait que les élus ont peu embrassé les nouvelles responsabilités que leur a assignées la loi. Habituels à évoluer dans le cadre de l'ancienne structure de la Ville de Montréal où les arrondissements n'étaient que des territoires administratifs, les élus sont encore, selon certains, en mode apprentissage en ce qui a trait à l'usage de leurs nouvelles responsabilités, et des pouvoirs qui les accompagnent.

Et les élus, en tout cas, je ne peux pas parler pour ailleurs, mais dans Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, ils prennent de la place, mais ils n'ont pas pris le contrôle de la CDEST. Ce n'est pas comme dans les MRC ou les régions. Ils n'ont pas pris... bien... Ils ne voient pas d'intérêt. Les CDEST sont menées par des fonctionnaires comme nous, puis ce n'est pas négatif. C'est que les élus... en tout cas, moi, je connais bien l'équipe en place actuellement avec [la mairesse d'arrondissement, le conseiller du district de Louis-Riel] et tout ça, puis ils ne voient pas ce que ça peut faire. Le vrai pouvoir est à l'arrondissement. Ils gèrent 60 millions de budget. C'est eux maintenant qui gèrent. Juste de prendre conscience que c'est eux qui gèrent le développement urbain, le développement économique, les travaux publics, une fonction publique, que c'est eux la mairie, que c'est eux le maire, ça là, c'est depuis la fusion de 2001... le premier mandat de Tremblay. Anjou savait, Saint-Laurent savait. Ils ont toujours fonctionné de même. Mais nous, nos neuf anciens arrondissements, ils commencent là.²²⁵

Cette situation a tout de même de quoi surprendre étant donné la présence d'un ancien directeur général de la CDEST dans les rangs des élus municipaux. Ce dernier n'est pas encore arrivé à prouver aux différents partenaires locaux que les élus étaient pour prendre les choses en main.

²²⁵ Fonctionnaire MHM 1

Malgré la timidité dont font preuve les élus municipaux, l'adoption du projet de loi 34 n'est pas sans incidence sur les relations qui les unissent à la CDEST. En effet, leur implication dans l'élaboration et l'approbation du PALÉE produit par la CDEST fait en sorte que les élus municipaux se retrouvent davantage impliqués dans les partenariats avec la municipalité qu'ils ne l'étaient auparavant. De plus, les nouvelles ressources (argent, influence politique, etc.) sur lesquelles ils ont mis la main avec la réforme municipale leur permettent de jouer un rôle plus actif dans les réseaux liés au développement économique local. Leur ascendant s'est donc accru à la suite de cette réforme, bien que ce soit dans une mesure moins importante que cela avait été anticipé.

Ainsi, il s'avère impossible de confirmer hors de tout doute la troisième hypothèse voulant que les réformes introduites en 2003 aient fait évoluer le rôle des élus auprès de la CDEST de façon beaucoup plus considérable que ne l'avait fait la réforme CLD de 1997. Il s'agit dans le cas présent d'une évolution plutôt uniforme où les deux phases de réformes ont été des accélérateurs de changement plutôt comparables l'un par rapport à l'autre.

Conclusion

Les acteurs locaux de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve sont reconnus pour avoir opté pour une approche axée sur la concertation afin de résoudre les graves problèmes socio-économiques qui découlent du processus de désindustrialisation qui a frappé le territoire dans les années 1970-1980. Partie prenante de cette dynamique, la CDEST a, depuis ses débuts, favorisé en son sein la concertation et la collaboration entre les acteurs du milieu communautaire et du milieu des affaires, mais aussi avec les élus.

La réforme CLD de 1997 ainsi que la réorganisation municipale de 2002-2004 sont venues mettre à l'épreuve cette dynamique puisque tout en orchestrant une institutionnalisation croissante des CDÉC, l'État a décidé d'accorder un poids croissant aux élus dans la gouvernance locale. Lors de l'implantation des CLD, la CDEST a même poussé la réforme plus loin que ne le prescrivait la Loi sur le ministère des Régions en intégrant les conseillers municipaux et les députés provinciaux directement à son conseil d'administration (plutôt qu'au sein d'un comité des partenaires locaux ne s'occupant que des mandats CLD). Pourtant, force est de constater que les choses ont relativement peu évolué entre 1990 et 2006, donnant même l'impression d'un quasi-immobilisme en ce qui concerne la relation CDEST-élus. Malgré les modifications considérables dans les règles qui encadrent cette relation, il ressort que d'autres facteurs ont davantage influencé le maintien, l'accroissement ou la diminution de l'implication des différents ordres d'élus auprès de la CDEST. Notons, entre autres, le champ d'intervention de prédilection de chacun des élus, la longévité de la relation qu'entretient la CDEST avec certains élus et la compréhension dont font preuve les élus en ce qui a trait aux enjeux liés au développement économique local. La présence de certains individus clés a également eu une influence sur la force des liens qui unissent les élus et la CDEST. Il y a par exemple la présence prolongée de trois ministres provinciaux incluant surtout celle de la députée d'Hochelaga-Maisonneuve qui en plus d'être très active dans la communauté a détenu des portefeuilles-clés dans le champ du développement économique local. Il y a également la présence d'un conseiller municipal qui a précédemment occupé le poste de directeur général de la CDEST.

Cela dit, de nombreux facteurs pourraient encore venir modifier le cours de la relation entre les élus et la CDEST. Il y a d'abord les effets de la réorganisation municipale qui ne sont pas encore tous connus étant donné le peu de temps écoulé depuis sa mise en place. Cela concerne notamment le travail des élus municipaux qui sont toujours à se familiariser avec leurs nouvelles responsabilités. Puis il y a l'impact

qu'aura la fin du contrat de ville (décembre 2007) et celle de la présente entente CLD (mars 2008). Ainsi, tout comme dans le Sud-Ouest, des changements notables pourraient se produire dans un proche avenir²²⁶.

²²⁶ Il est à noter qu'au moment d'écrire ces lignes (décembre 2008), malgré l'expiration du Contrat de ville et de l'entente CLD, aucune annonce n'a été faite quant à la suite des choses, ce qui laisse croire que des négociations sont toujours en cours entre les parties prenantes.

CHAPITRE VI

LE RÔLE DES ÉLUS AUPRÈS DE LA CDÉC CENTRE-NORD : LES ÉLUS FACE À UNE CDÉC DE DEUXIÈME GÉNÉRATION EN RECHERCHE CONSTANTE DE LÉGITIMITÉ

Introduction

L'arrondissement Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension est le second plus peuplé de Montréal avec ses 142 825 habitants (en 2006) dont près d'un sur deux est immigrant. Il s'agit également d'un des arrondissements dont le revenu par ménage est le plus bas de l'île de Montréal²²⁷. Il s'agit là d'éléments fondamentaux de la dynamique socio-économique de ce territoire où des acteurs locaux ont décidé de se doter d'une CDÉC au tournant des années 1980 et 1990. Cette dernière fait partie de la seconde génération d'organismes de développement local du genre à Montréal.

La CDÉC Centre-Nord, qui devait à l'origine prendre le nom de Carrefour économique communautaire Centre-Nord²²⁸, est d'envergure beaucoup plus modeste que le RESO et la CDEST. Elle se distingue à ses débuts par une approche par

²²⁷ Ville de Montréal. 2008. *Montréal en statistique. Profil sociodémographique : Villeray – Saint-Michel – Parc-Extension*.

²²⁸ C'est après le refus de Centraide de leur accorder une subvention que les membres fondateurs, qui faisaient partie de la Table de concertation jeunesse Villeray/Petite-Patrie, ont reformulé leur projet de façon l'adapter au modèle de CDÉC déjà existant (Fontan, 1991).

clientèle²²⁹ ciblant notamment les jeunes (18-30 ans), les communautés culturelles et les femmes chefs de famille monoparentale. Sa principale priorité est au départ l'amélioration de la qualité de vie des populations par le biais de l'emploi. Pour ce faire, six axes d'orientation sont priorisés : la concertation, l'employabilité (accueil, counselling et référence), la promotion de la main-d'œuvre locale, le développement de l'entrepreneuriat, l'aide aux entreprises existantes (avec un accent sur les micro-entreprises et les entreprises collectives qui étaient populaires chez les communautés culturelles) et l'aménagement (Morin, Latendresse et Parazelli, 1994).

La CDÉC Centre-Nord est très centrée sur les besoins de sa clientèle et sur les orientations identifiées par les partenaires qui participent aux séances du conseil d'administration et à l'assemblée générale. Par ailleurs, elle souffre d'un manque de reconnaissance de la part des acteurs extérieurs incluant les bailleurs de fonds ainsi qu'une certaine partie du milieu des affaires, et ce, jusqu'à ce que soit implantée la réforme CLD. Ce manque de reconnaissance découle du fait que cette CDÉC est essentiellement perçue comme un lieu de concertation des groupes communautaires, mais qui n'a pas nécessairement une assise solide dans la population. Elle n'est donc pas considérée comme une grande force sur le territoire. De l'aveu même d'un dirigeant en poste dans les premières années de l'organisme, la CDÉC Centre-Nord « n'était pas nécessairement reconnue comme étant un agent légitime à l'époque »²³⁰. Cela s'explique également en partie par l'attitude réfractaire des responsables de l'organisme à se plier aux diktats des bailleurs de fonds. Ceux-ci voudraient voir la CDÉC se concentrer davantage sur certaines activités telles le dépistage de problèmes dans les grandes entreprises (Morin, Latendresse et Parazelli, 1994).

²²⁹ L'approche par clientèle se distingue de l'approche territoriale que développent d'autres CDÉC tel que RESO (Morin, Latendresse et Parazelli, 1994).

²³⁰ Dirigeant CDÉC-Centre-Nord 2

La CDÉC Centre-Nord souffre ainsi, à ses débuts, d'un déficit de légitimité vis-à-vis du pouvoir étatique, et ce, bien que certaines bases de collaboration soient déjà établies avec ce partenaire²³¹. Avec le temps, cela se convertit cependant en un problème de légitimité à l'endroit des acteurs communautaires locaux. C'est au moment où débute l'institutionnalisation accélérée de la corporation que la situation commence à basculer vers une diminution de la légitimité face aux organismes communautaires. Avec l'abandon de certains services, lors de la réforme CLD, notamment en matière d'employabilité, la CDÉC s'éloigne de sa base communautaire. Certaines personnes ayant participé à l'avènement de l'organisme déplorent cet abandon de la mission d'origine et s'interrogent sur les prétentions d'autonomie qu'affirme encore aujourd'hui posséder la CDÉC Centre-Nord :

Alors, tu te poses la question. Pourquoi maintenir la fiction que tu as encore une structure du milieu alors que dans le fond, c'est devenu une structure qui est devenue une prolongation d'un service public institutionnel municipal? Appelons les choses comme elles sont. Non seulement c'est une fiction qui est maintenue, c'est une fiction qui est perçue largement par les milieux locaux, avec l'économie communautaire, où la CDÉC Centre-Nord a perdu de sa légitimité. Aujourd'hui, elle est vue beaucoup plus en lien direct avec les intérêts de l'arrondissement que comme au début, le défenseur des intérêts locaux, que ce soit dans mon quartier ou dans un autre.²³²

Malgré cet éloignement de la base communautaire que soulignent certains acteurs locaux, la légitimité de la corporation face aux pouvoirs publics et au milieu des affaires ne s'est pas accrue de façon proportionnelle. La CDÉC Centre-Nord est

²³¹ La CDÉC Centre-Nord a pourtant dû faire d'importantes concessions à la Ville de Montréal dès sa fondation afin d'obtenir du financement notamment en ce qui a trait à son territoire d'intervention. Elle a ainsi dû se plier à la volonté de la municipalité quant à la correspondance de son territoire d'action et celui de l'arrondissement. La CDÉC a donc intégré le territoire du quartier Saint-Michel au détriment de celui de Petite-Patrie qui faisait partie de son territoire d'intervention d'origine. Bien qu'elle se soit pliée aux exigences de la Ville, la corporation reçoit une évaluation négative du comité d'harmonisation (regroupement des différents bailleurs de fonds) pour sa première année d'activité (1991-1992) (Morin, Latendresse et Parazelli, 1994).

²³² Dirigeant CDÉC-Centre-Nord 2

donc un organisme pour lequel la recherche d'une légitimité, tant face à la communauté locale que vis-à-vis des dirigeants politiques et au milieu des affaires, est un combat constant depuis sa fondation. C'est dans ce contexte que s'inscrivent les relations qu'elle entretient avec les élus du territoire.

6.1. Les moments forts

La situation qu'on peut observer dans Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension est très différente de celle de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve. Dans ce dernier arrondissement, un député provincial s'investit dès le départ dans les démarches visant l'obtention d'un financement pour mettre en place la CDEST. Au contraire, les groupes communautaires portant le projet dans Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension doivent faire de nombreuses représentations pour faire connaître leur initiative aux élus du territoire.

Tel que le suggèrent de nombreux procès-verbaux de réunions du conseil d'administration, dont celui du 16 août 1989²³³, les responsables de la CDÉC Centre-Nord doivent multiplier les rencontres pour nouer des relations avec les élus des trois paliers. Ces dernières ne sont pas régulières et le soutien des élus n'est pas acquis. Comme le souligne un dirigeant de l'organisme à l'époque, une des difficultés dans l'établissement de liens avec les élus vient du fait que la forme que doivent prendre ces rapports n'est pas prédéfinie : « On n'en avait pas les moyens, mais on voulait s'assurer qu'on était vu comme des partenaires dans le développement qui avait un rôle à jouer et qui avait un certain espace. Et il fallait aussi le tailler, le définir cet espace-là, parce qu'il ne faut pas oublier qu'il n'était pas défini par l'État. »²³⁴. Malgré la volonté d'établir des relations avec les élus, il est clair que pour les

²³³ Carrefour économique communautaire Centre-Nord, Procès-verbal du conseil d'administration, 16 août 1989.

²³⁴ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 2

membres de conseil d'administration du moment, il n'est pas souhaitable d'accorder un siège au sein du conseil aux élus. Ils veulent de cette façon prévenir toute imposition d'une dynamique distincte de celle souhaitée par le milieu communautaire.

À l'échelle municipale, dans les années 1990, la relation entretenue entre la CDÉC Centre-Nord et les élus est également dépendante de l'ouverture variable dont font preuve les différentes administrations municipales. Aux yeux de dirigeants de l'organisme, les élus issus de Vision Montréal, le parti de Pierre Bourque, proviennent surtout des secteurs économiques traditionnels. Selon un membre de l'exécutif de la CDÉC, ils sont avocats ou hommes d'affaires et n'ont pas de lien avec le milieu communautaire, ce qui influence grandement la vision qu'ils véhiculent :

C'est évident que lorsque le Maire Bourque a pris le pouvoir en 1994, ça a commencé à changer la donne un peu, parce que non seulement, il y avait une vision différente quant au rôle des municipalités face à des problématiques comme le développement économique. Travailler avec des CDÉC... elles étaient vues potentiellement comme des adversaires, parce que c'était un milieu qu'ils ne connaissaient pas, le milieu communautaire.²³⁵

Ainsi, encore au milieu des années 1990, de nombreux efforts doivent être faits pour intéresser les élus municipaux aux activités de la CDÉC. Dans le procès-verbal d'une rencontre du comité exécutif de la CDÉC tenue le 16 janvier 1995, moins de deux mois après la plus récente élection municipale, il est écrit que « cette première prise de contact fut positive en permettant de mieux faire connaître le travail de la CDÉC aux nouveaux élus... »²³⁶. Ce passage laisse croire que la renommée de la CDÉC reste encore à établir à cette période. Dans le procès-verbal d'une séance du conseil d'administration tenue le 24 mai de la même année, il est indiqué qu'une nouvelle rencontre s'est déroulée en compagnie des élus. Cependant, on y déplore

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ CDÉC Centre-Nord, Procès-verbal du conseil d'administration, 16 janvier 1995.

que ceux-ci « ne soient pas tellement informés sur la CDÉC »²³⁷. On s'y questionne également sur la façon de poursuivre le travail en commun et de s'assurer d'obtenir « une collaboration [de leur part] dans le développement des projets ». On annonce déjà la tenue d'une nouvelle rencontre en juin, cette fois avec les députés provinciaux et fédéraux.

Au sujet des députés provinciaux et fédéraux, bien que les principaux rapports avec l'État se développent avec les paliers supérieurs de gouvernement, un ancien dirigeant rappelle que les tentatives de rapprochement de la CDÉC avaient été couronnées de peu de succès. Les députés démontrent bien une certaine compréhension, voire une certaine adhésion lors de projets menés par la CDÉC Centre-Nord, mais ils témoignent peu d'intérêt à intervenir de façon soutenue²³⁸.

Après les mois de tiraillement ayant précédé l'implantation des mandats CLD, en 1998, une coupure majeure survient dans la dynamique interne de la CDÉC Centre-Nord, ce qui a une influence sur les relations extérieures de l'organisme. C'est ce que permettent de constater les nombreux débats qui ponctuent les procès-verbaux des séances du conseil d'administration dans les mois antérieurs à la réforme. Certains membres du conseil souhaitent que la CDÉC reste fidèle à son mandat d'origine et qu'elle ne se laisse pas submerger par ceux que lui confie le gouvernement.

Cette crainte d'un rapprochement trop accentué entre la CDÉC et l'État fait également en sorte qu'on veut conserver une certaine distance avec les élus, sans pour autant s'aliéner leur collaboration. Ce sentiment qui règne au sein de plusieurs conseils d'administration de CDÉC est d'ailleurs souligné quelques semaines avant l'implantation de la réforme CLD, lors d'une rencontre entre le Maire Bourque et l'Inter-CDÉC. On se demande, lors de cette réunion visant à négocier la composition

²³⁷ CDÉC Centre-Nord, Procès-verbal du conseil d'administration, 24 mai 1995.

²³⁸ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 2

des futurs conseils d'administration, si ces derniers sont prêts à travailler avec les élus²³⁹. Dans le procès-verbal d'une réunion du conseil d'administration tenue en décembre de la même année, alors qu'il est suggéré qu'un représentant de la ville et un représentant institutionnel s'ajoute au conseil, il est écrit : « il serait difficile d'aider un milieu à se développer si son conseil d'administration a à la fois des élus et des bailleurs de fonds et des institutions »²⁴⁰. On constate ainsi la crainte qui anime certains dirigeants en ce qui concerne la possible « infiltration » du conseil par les élus ou des représentants des bailleurs de fonds. Le gouvernement imposera finalement la formation d'un conseil des partenaires locaux au sein de chaque CDÉC.

La tension interne qui entoure cette réforme au sein de la CDÉC Centre-Nord a également des conséquences très importantes, notamment en ce qui concerne le processus de sélection d'un nouveau directeur général qui s'avère très ardue. Les démarches s'étendent sur de longs mois, ce qui entraîne non seulement l'absence de direction générale pendant près d'une année et de multiples discussions, mais aussi la démission d'au moins deux membres du conseil d'administration (visiblement dissidents). La CDÉC se dote finalement d'un directeur général conciliant quant à l'idée de travailler en étroite collaboration avec l'État et surtout avec les autorités municipales. Le procès-verbal du conseil d'administration du 4 novembre 1998²⁴¹ permet de constater que de nombreux membres de la CDÉC qui déplorent la perte des compétences en matière d'employabilité, une composante importante des services offerts par l'organisme depuis sa création, restent toutefois en place. Pour cette faction dissidente, la CDÉC Centre-Nord devient dès lors dénaturée. L'éloignement de la base communautaire causé par la réforme est regretté par un dirigeant interrogé :

²³⁹ CDÉC Centre-Nord, Procès-verbal du conseil d'administration, 2 septembre 1997.

²⁴⁰ CDÉC Centre-Nord, Procès-verbal du conseil d'administration, 2 décembre 1997.

²⁴¹ CDÉC Centre-Nord, Procès-verbal du conseil d'administration, 4 novembre 1998.

Le mandat CLD a fait quelque chose qui est plate un peu, c'est qu'avant, on était très communautaire. Et le mandat CLD, il n'y a pas beaucoup de communautaire là-dedans. Donc, ça changeait un peu la composition, l'intérêt des organismes communautaires. Ça s'est beaucoup effrité et on est devenu beaucoup plus des gestionnaires de fonds donnés à des organismes qui partent.²⁴²

Les premiers mois de la participation des élus municipaux de Villeroy–Saint-Michel–Parc-Extension au conseil des partenaires locaux sont marqués par de vives tensions. Ceux-ci n'acceptent pas de n'avoir accès qu'aux séances où sont discutés les mandats CLD. Les mandats CDÉC, pour leur part, sont alors présentés et débattus lors de rencontres distinctes auxquelles les membres du conseil d'administration ne veulent pas les laisser participer. Pour un dirigeant de la CDÉC, il y avait à ce moment « un affrontement constant entre les élus et le conseil d'administration »²⁴³. Un autre rappelle que les élus étaient la source de multiples accrochages. De plus, ils questionnaient la légitimité des dirigeants de la CDÉC face à eux qui tiraient la leur du suffrage universel :

[Les élus] siégeaient, mais ils ne venaient pas toujours. Ils venaient tous d'un bloc les cinq ou pas. On ne savait jamais quand ils seraient là. Puis souvent, c'était dans le principe..., c'était des chicanes : « Pourquoi vous avez ça? Pourquoi vous faites ça? », parce qu'eux autres, ils disaient : « Nous autres, on est des élus. Vous autres, vous êtes quoi dans le conseil d'arrondissement? Vous n'êtes pas légitimes. ». Ils faisaient valoir leur pouvoir. Ils faisaient valoir le pouvoir qu'ils avaient parce qu'ils étaient élus, élus par des gens de l'endroit, puis ils ne reconnaissaient pas l'élection par la représentation d'organismes.²⁴⁴

Cette pression exercée par les conseillers municipaux peut surprendre compte tenu du fait qu'aux dires d'un fonctionnaire municipal en place dans l'arrondissement à l'époque, les activités régulières des élus (services aux citoyens et aménagement) ne leur laissent que peu de temps pour s'impliquer dans le développement économique local. Bien souvent, selon ce dernier, les élus s'appuyaient sur le commissaire au

²⁴² Dirigeant CDÉC Centre-Nord 4

²⁴³ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 3

²⁴⁴ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 4

développement économique pour transmettre leurs souhaits et maintenir des liens avec la CDÉC²⁴⁵. Pourtant, à la fin de l'été 1999, les élus annoncent au conseil d'administration qu'ils voteront contre le renouvellement du financement de la CDÉC par la Ville de Montréal, ce qui marque un point culminant dans le conflit existant.

Le nouveau directeur général, tout juste entré en fonction en juin 1999, décide d'opter pour la négociation afin de gagner la confiance de l'administration municipale. Les responsables de la CDÉC ont également fait appel à leurs contacts au provincial et au fédéral dans ces négociations. C'est ce que rappelle un ancien dirigeant de la CDÉC :

Il fallait trouver une façon à la fois d'intégrer le mandat CLD et de s'assurer que les CDÉC pouvaient survivre. Alors ça, ça a été tout un chambardement. Est-ce que les élus étaient ouverts à ça? Il faut t'avouer que ça a été beaucoup, probablement, par les alliances avec le niveau fédéral et provincial qui a fait en sorte que les CDÉC ont pu maintenir un certain espace qui était reconnu comme étant crédible, parce que si ça avait été seulement de l'administration Bourque, je pense qu'on aurait arrêté de financer les CDÉC.²⁴⁶

Au début de l'année 2000, le directeur général de la CDÉC Centre-Nord suggère aux membres du conseil d'administration de tenir simultanément leurs rencontres ainsi que celles du conseil des partenaires locaux, tout en maintenant séparées les prises de décisions relatives aux mandats CLD et celles liées aux mandats CDÉC. Il espère ainsi faire comprendre aux élus la valeur de ce que la corporation fait et aussi ce qu'elle ne fait pas. Les élus acceptent cette modification, mais en refusent cependant une autre les invitant à joindre les comités de financement²⁴⁷. L'ajustement est confirmée dans le procès-verbal du conseil d'administration de mai 2000²⁴⁸. Cela

²⁴⁵ Fonctionnaire Villeray – Saint-Michel – Parc-Extension 1

²⁴⁶ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 2

²⁴⁷ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 3

²⁴⁸ CDÉC Centre-Nord, Procès-verbal du conseil d'administration, 3 mai 2000 ; Les comités de financement veillent à l'attribution des sommes d'argent issues des différents fonds gérés

marque clairement la volonté du nouveau directeur général d'opérer un rapprochement entre la CDÉC Centre-Nord et l'arrondissement. Cette volonté est communiquée au grand public dans l'hebdomadaire local *Progrès Villeray* du 11 juin 2000. Il y est écrit qu'« afin d'arriver à rencontrer ses objectifs, la direction générale a également établi des relations plus constantes avec les élus locaux et a déployé des efforts afin d'augmenter le membership de la corporation qui est passé de 48 à plus de 130 têtes. »²⁴⁹.

Deux années plus tard, lors de la réforme de 2002 qui ouvre aux élus municipaux et provinciaux le conseil d'administration des CDÉC, la direction de la CDÉC Centre-Nord choisit de ne pas appliquer strictement la *Loi modifiant la Loi sur le ministère des Régions*. Elle décide plutôt d'offrir aux autorités de l'arrondissement le choix quant à la nomination des deux personnes siégeant à son conseil. L'arrondissement doit ainsi choisir d'envoyer deux élus ou encore un élu et son commissaire au développement économique.

En ce qui a trait aux députés provinciaux et fédéraux, leur participation demeure réduite. Le procès-verbal de la réunion tenue le 8 mai 2002 permet d'apprendre à ce sujet qu'une nouvelle invitation doit être transmise au député provincial de Laurier-Dorion. Celle-ci vise à l'inciter à assister aux rencontres du comité des partenaires locaux ou, à tout le moins, qu'il envoie un représentant. Cela indique donc que, même si un siège lui est réservé (1998), il ne participe pas (ou très peu) à ces rencontres. Au cours de l'année qui suit, avec l'approche de l'adoption des projets de loi 34, 33 et 9, les dirigeants de la CDÉC Centre-Nord accroissent les contacts avec les députés provinciaux, le plus souvent par le biais de tête-à-tête. C'est ce qu'admet l'une de ces élus : « Il y avait de la part du directeur général en place à ce moment-là, des efforts

par la CDÉC Centre-Nord. Il y a par exemple le Fonds local d'investissement (FLI), le Fonds d'économie social, le Fonds de développement emploi-Montréal (FDEM) ainsi que celui de la Société local d'investissement dans le développement de l'emploi (SOLIDE).

²⁴⁹ *Progrès Villeray*, 11 juin 2000, p.3

pour se rapprocher du député local. Je me rappelle avoir eu plus de rencontres et d'échanges. »²⁵⁰.

Une fois enclenchée l'implantation des réformes institutionnelles de 2003, les rencontres sont également multipliées avec les élus et les fonctionnaires de l'Arrondissement Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension. Celles-ci visent à s'entendre sur la façon de collaborer dans le cadre du processus de décentralisation mis en place. Aux dires d'un dirigeant de la CDÉC, les tensions se déplacent alors entre la direction de l'organisme et les fonctionnaires de l'arrondissement qui tendent à considérer la CDÉC comme une société de développement au service de l'arrondissement²⁵¹.

Il y a donc une différence de philosophie en matière de développement local entre l'appareil administratif de l'arrondissement et les dirigeants de la CDÉC Centre-Nord. D'un côté, on retrouve les fonctionnaires chargés du développement économique de l'arrondissement qui considèrent les autorités municipales comme responsables de la définition des directives en matière de développement économique. Concrètement, celles-ci sont issues d'un plan d'affaires développé à l'interne et axé sur des objectifs de développement économique traditionnels (attraction d'investissements extérieurs, maximisation des entrées de fonds, etc.). Dans cette optique, la CDÉC Centre-Nord est subordonnée à l'arrondissement et a le devoir d'effectuer le travail que ce dernier ne peut accomplir. C'est ce que mentionne un fonctionnaire de l'arrondissement :

[Les dirigeants de la CDÉC Centre-Nord] savent très bien que ce sont les autorités municipales qui décident. Ce n'est pas la CDÉC/CLD. [...] Parce qu'en faisant la gestion du territoire, tu donnes un enlignement. En plus d'avoir l'enlignement, nous ici, on s'est fait un plan d'affaires au niveau de l'arrondissement. Parce qu'on a des entrées de fonds à faire pour garantir une assiette fiscale globale. Donc, à ce

²⁵⁰ Élu(e) 5

²⁵¹ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 4

moment-là, nous, on a notre plan d'affaires. Et nous, notre plan d'affaires, le PALÉE de la CDÉC/CLD vient compléter. [...] Le CLD, eux, ils vont travailler avec... on a divisé ça. Toutes les entreprises sur le territoire, occupez-vous-en, on n'a pas le temps. Moi je suis seul ici à faire le développement.²⁵²

De l'autre côté, les dirigeants de la CDÉC Centre-Nord voient le mandat de celle-ci comme étant beaucoup plus large et ne se limitant pas qu'à l'atteinte d'objectif purement économique. Selon eux, le mandat de la corporation touche aussi le développement d'une plus grande cohérence entre les acteurs locaux en ne se bornant pas au milieu des affaires²⁵³. Cette opposition force les élus à faire des arbitrages, ce qui ne veut pas dire pour autant qu'ils considèrent le travail des fonctionnaires d'arrondissement et celui de la CDÉC comme étant égaux. La scission qui existe au sein de l'Arrondissement Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension depuis les dernières élections entre les élus des deux partis politiques en présence rend la collaboration entre les dirigeants de la CDÉC Centre-Nord et les élus encore plus complexe puisque ces derniers ne se parlent pas et n'agissent pas d'un bloc non plus.

Finalement, dans un arrondissement comme le Sud-Ouest, la table des élus joue un rôle majeur dans les relations entre les élus et la CDÉC du territoire. Dans Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, la situation est différente alors que les liens entre élus sont bien souvent absents ou encore marqués par la confrontation. Ces relations pourraient prendre une nouvelle tournure si l'initiative de relancer la table des élus qui avait été constituée à la suite d'un sommet d'arrondissement tenu en 1995²⁵⁴ connaissait du succès.

En somme, depuis 1990, les relations entre la CDÉC Centre-Nord et les élus du territoire ont été ponctuées de quelques crises ou encore caractérisées par l'indifférence dont font preuve les élus envers les activités de l'organisme. Si on se

²⁵² Fonctionnaire Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension 2

²⁵³ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 3

²⁵⁴ CDÉC Centre-Nord, Annexe VI. Procès-verbal de l'assemblée générale, 12 juin 1995.

penche plus précisément sur le secteur du développement économique local dans Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, qu’en est-il du rôle que jouent les élus de ce territoire auprès de la CDÉC Centre-Nord? Y observe-t-on le même faible niveau d’implication que ne le laisse percevoir le survol de la relation qu’entretiennent ces acteurs locaux? Y a-t-il des changements au fil des réformes institutionnelles?

6.2. La place des élus²⁵⁵

Les grandes réformes institutionnelles qui ont marqué le secteur du développement économique local depuis 1990 ont eu des impacts multiples dans un arrondissement comme Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension. La section suivante sera l’occasion de cerner le rôle que jouent les élus de ce territoire auprès de la CDÉC Centre-Nord, que ce soit dans le cadre de partenariats, comme articulateurs de réseaux, comme leaders ou encore comme interfaces. Elle permettra également de constater si ce rôle a été amené à évoluer au fil du temps.

6.2.1. Le rôle dans les réseaux

Les ressources transigées dans les réseaux dans lesquels s’inscrivent les élus de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, la CDÉC Centre-Nord de même que les membres de la fonction publique ne sont pas différentes de celles qui circulent dans les autres arrondissements de Montréal. Dans ce cas-ci comme dans les précédents, les élus offrent leur appui pour certains projets précis comme celui du Centre industriel de la sous-traitance de Montréal (CIS-TM). Ils travaillent également à convaincre d’autres acteurs locaux en utilisant leur pouvoir d’influence et ils

²⁵⁵ Afin de ne pas alourdir la lecture du présent chapitre par la répétition constante d’informations contextuelles mentionnées au préalable dans les deux chapitres précédents, nous ne ferons que rappeler ces éléments brièvement au cours de cette section. Nous invitons donc le lecteur à se référer au chapitre 4 afin d’obtenir une présentation plus riche du contexte dans lequel évoluent l’ensemble des CDÉC et des élus.

propagent des informations (rumeurs, programmes gouvernementaux provinciaux et fédéraux, etc.). Ils œuvrent aussi à mettre en contact certains acteurs tant gouvernementaux que non-gouvernementaux.

1990-1997

Pour ce qui est de la période s'étendant de 1990 à 1997, les contacts entre les élus et la CDÉC Centre-Nord sont plutôt limités. Comme cela a été mentionné lors de la section précédente, pour les élus, l'organisme n'est pas vu comme une force du territoire, mais simplement comme un lieu de concertation pour les groupes communautaires. De plus, la CDÉC n'est pas considérée comme étant proche de la population, ce qui n'incite pas les élus à développer une relation privilégiée avec elle. Ainsi, les interventions des élus ont principalement lieu à l'occasion de rencontres concernant des projets spécifiques tels que le projet de développement du CIS-TM que porte la CDÉC dans la première moitié des années 1990.

D'un autre côté, le caractère limité des contacts entre les élus des trois ordres de gouvernement et la CDÉC Centre-Nord s'explique par la volonté des dirigeants de l'organisme de développer et de renforcer leur propre réseau local sans devoir dépendre de l'intervention des élus. Ainsi, les responsables de la CDÉC désirent éviter que ces derniers se posent comme des passages obligés (**gardien**) dans les réseaux liés au développement économique local. Ils évitent ainsi de les impliquer de trop près dans la direction de l'organisme, comme l'explique un dirigeant :

C'est sûr que pour nous, ce qui comptait plus à l'époque, ce qui était important, c'était de consolider cette nouvelle alliance entre le communautaire, l'institutionnel et le milieu syndical et le milieu des affaires aussi par rapport à ce qui était représenté au sein du conseil d'administration. [...] On voulait s'assurer qu'on était vu comme des partenaires dans le développement qui avait un rôle à jouer et qui

avait un certain espace. Et il fallait aussi le tailler, le définir, cet espace-là, parce qu'il ne faut pas oublier qu'il n'était pas défini par l'État.²⁵⁶

On retrouve ainsi, au cours de cette première période, des élus qui ont des contacts sporadiques avec les dirigeants de la CDÉC Centre-Nord (rencontres ponctuelles, conversations téléphoniques, participation à des activités communes, assemblée générale, etc.) et qui s'impliquent surtout comme **intermédiaires** et comme **représentants**. En ce qui concerne le premier de ces deux rôles, les élus du territoire s'activent entre autres à orienter vers la corporation les citoyens qui se présentent à eux afin d'obtenir de l'aide à l'emploi ou un soutien pour leur entreprise. De plus, on retrouve certains élus qui possèdent des contacts dans le secteur privé grâce à leur parcours professionnel et qui en font également bénéficier l'organisme communautaire, comme l'explique l'un d'entre eux :

Je les connectais sur des cabinets, sur des entreprises montréalaises. Comme j'avais une certaine crédibilité dans les milieux d'affaires, il m'est arrivé assez souvent d'intervenir. Donc, j'essayais d'intervenir, de positionner les gens de développement économique local de mon comté auprès des entreprises à Montréal ou ailleurs.²⁵⁷

Par ailleurs, les députés de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension s'affairent également, de leur propre initiative, à répercuter des informations concernant des programmes gouvernementaux provinciaux et fédéraux vers les dirigeants de la CDÉC ou les membres du conseil d'administration de façon à favoriser la concrétisation d'initiatives liées au développement économique local.

Ces actions des élus comme intermédiaires dans les réseaux sont assez communes, mais c'est surtout comme **représentants** qu'ils font sentir leur présence. Il arrive ainsi qu'ils représentent le gouvernement auprès de la CDÉC Centre-Nord ou, à l'inverse, qu'ils représentent cette dernière auprès d'instances

²⁵⁶ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 2

²⁵⁷ Élu 4

gouvernementales. C'est ce que confirme un député fédéral qui jouait à cette période le rôle de « porte d'entrée »²⁵⁸ vers les agences du gouvernement fédéral comme Développement économique Canada (DEC).

Les responsables de la CDÉC Centre-Nord, malgré leur volonté de tenir les élus à une certaine distance au cours de cette période, sont bien conscients de la nécessité de maintenir ceux-ci informés à la fois des objectifs et des projets de l'organisme. Il en va de même pour les grands enjeux liés au développement économique local. Ce travail est principalement nécessaire afin de pouvoir compter sur un appui solide auprès du gouvernement. Un dirigeant de la corporation rappelle que

chaque CDÉC rentrait en lien avec les élus, faisait des alliances, trouvait des façons de faire un lobby, essayait d'amener leurs dossiers, leur plan d'action pour qu'ils soient compris, puis d'engager des alliances pour s'assurer que l' élu non seulement comprenait, mais appuyait ce qui se passait.²⁵⁹

Les différentes occasions où les élus de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension ont pu agir comme représentants du gouvernement auprès de la CDÉC Centre-Nord ou comme représentants de celle-ci permettent de faire certains constats. Parmi ceux-ci, on remarque que les députés détenant un poste de ministre ne sont pas nécessairement ceux qui se démarquent le plus, et ce, bien qu'ils aient accès à un plus grand nombre de contacts ainsi qu'à des ressources financières beaucoup plus importantes que les simples députés. Comme le mentionne un dirigeant de la CDÉC Centre-Nord, le dynamisme dont peut faire preuve un député dans ses efforts pour créer des contacts, que ce soit avec les ministres de son parti ou de celui adverse, est un élément trop souvent négligé. Un élu provincial ayant été à la fois simple député et ministre au cours de cette période confirme l'impact non négligeable que peuvent avoir les députés :

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 2

J'ai occupé les deux fonctions. Comme ministre, on exerce une influence plus grande sur l'échelle de la province, mais au niveau local, le député peut être aussi efficace et même, des fois, plus. C'est parce que les ministres vont répondre... veulent satisfaire les députés également. Ils savent qu'il faut qu'ils réussissent dans un autre genre de relation qu'avec ses collègues ministres. Chacun d'eux détient un ministère, gère un ministère. Il y a certains programmes qu'ils administrent... L'accès entre ministres est beaucoup plus facile. Dans ce sens-là, le ministre est peut-être privilégié, mais il ne faut pas minimiser l'importance du député.²⁶⁰

Par ailleurs, bien que cela s'avère très rare, il arrive également que les députés du territoire agissent comme représentant de la CDÉC auprès d'autres acteurs locaux. Contrairement à la situation qui s'observe dans le Sud-Ouest et Mercier – Hochelaga-Maisonneuve, la CDÉC Centre-Nord ne compte pas sur un réseau de relations aussi étendu dans son arrondissement de sorte que l'appui des élus peut se révéler essentiel. Ces représentations demeurent tout de même beaucoup moins fréquentes que celles faites auprès du gouvernement.

Tout comme elle le fait pour les députés, la direction de la CDÉC Centre-Nord ne manque pas également de tenir les élus municipaux informés puisque leur soutien auprès des instances supérieures peut s'avérer déterminant dans la poursuite des activités de l'organisme. Ne détenant encore que très peu de pouvoir décisionnel en matière de développement économique local avant 1998, les élus municipaux sont en fait vus principalement comme des représentants pouvant porter un message vers les plus hautes sphères de l'État ou de l'administration municipale. Un dirigeant de la CDÉC évoque l'aspect limité du rôle des conseillers municipaux au début des années 1990 comparativement à aujourd'hui :

À l'époque, c'est que les élus municipaux étaient importants dans le lobby qu'on pouvait faire au niveau des autres... mais ça n'a pas la même importance que ça a aujourd'hui, parce que, comme je te dis, ce n'était pas leur approbation qui était

²⁶⁰ Élu 6

déterminante. C'était celle qui était conjuguée avec les autres bailleurs de fonds, les autres niveaux gouvernementaux. En tout cas, ce n'est pas la même approche.²⁶¹

Enfin, concernant la première période, le fait que les élus du territoire soient relativement peu impliqués auprès de la CDÉC Centre-Nord fait en sorte qu'ils n'ont pas la crédibilité et l'ascendant requis pour s'arroger le rôle de **médiateur** ou encore celui de **coordonnateur** au sein des réseaux liés au développement économique local. L'acquisition de nouvelles responsabilités à partir de 1998 devait en principe entraîner un resserrement des liens entre les élus et la CDÉC Centre-Nord. Les changements observés sont néanmoins minimes.

1998-2003

La mise en place du comité des partenaires locaux, dans le cadre de la réforme CLD implantée en 1998, visait concrètement à impliquer les élus dans la gestion des mandats CLD. Dans une optique plus large, cette réforme visait aussi à faire en sorte qu'ils s'investiraient davantage dans les initiatives liées au développement économique local de leur territoire. Dans le cas de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, la décision du directeur général de procéder, dès 2000, à une fusion partielle du comité des partenaires locaux et du conseil d'administration de la CDÉC, afin de favoriser des relations plus étroites et plus harmonieuses avec les élus, démontre que la simple création du comité des partenaires locaux n'a pas suffi à stimuler l'implication des élus locaux dans le développement local. Malgré tous les efforts déployés par la direction de la CDÉC Centre-Nord, les élus demeurent peu actifs au sein de l'instance responsable de la gestion des mandats CLD et dans l'élaboration des projets que mène la corporation. Ils continuent de nouer des liens surtout lors de rencontres particulières ou à l'occasion d'événements auxquels eux-mêmes et les dirigeants de l'organisme communautaire assistent. La fusion complète

²⁶¹ *Ibid.*

du comité des partenaires locaux et du conseil d'administration qu'entraîne, en 2002, l'adoption du projet de loi 137 (celui par lequel les CDÉC deviennent agréées CLD) n'aura guère plus d'impact sur la dynamique en place dans l'arrondissement.

Les dirigeants de la CDÉC Centre-Nord sont bien conscients du manque de temps des élus pour participer aux réunions du comité des partenaires locaux, mais aussi, jusqu'à un certain point, du manque d'intérêt qu'ils ont pour celles-ci. C'est pour cette raison qu'ils trouvent des moyens alternatifs pour atteindre leur double objectif. Il s'agit d'abord de consolider le leadership de la corporation dans le développement de l'économie et de l'emploi dans l'arrondissement. Dans un deuxième temps, il s'agit de s'assurer que l'information concernant l'organisme de même que ses demandes et revendications sont transmises aux différents élus. C'est ainsi que des rencontres collectives, ou individuelles si cela s'avère nécessaire, sont tenues avec les élus des divers ordres de gouvernement. C'est dans le plan d'action 1999-2000 de la corporation, le premier rédigé sous la gouverne du nouveau directeur général engagé à l'été 1999, qu'on mentionne pour la première fois de façon explicite cette volonté de « faire des représentations auprès de décideurs politiques »²⁶². Cela reflète bien l'importance qu'attache le nouveau dirigeant au rôle de **représentants** que jouent les élus auprès de leur gouvernement respectif ainsi qu'auprès des organismes gouvernementaux liés au développement économique local (DEC, CLE, etc.). Dans le rapport d'activité qui est produit à la fin de cette même année, on constate que cet objectif s'est concrétisé, entre autres, par la tenue d'une « séance d'information à l'attention des conseillers municipaux et du commissaire industriel »²⁶³.

Pour ce qui est des députés provinciaux et fédéraux de l'époque, un dirigeant de la CDÉC Centre-Nord a révélé lors d'un entretien que de deux à cinq rencontres

²⁶² CDÉC Centre-Nord, Plan d'action 1999-2000, p.4.

²⁶³ CDÉC Centre-Nord, Rapport d'activités 1999-2000, p.7.

étaient tenues chaque année. Celles-ci visaient à obtenir leur appui dans le cadre de certains projets et de les maintenir informés des derniers développements relatifs aux activités de la CDÉC. Cela s'ajoutait aux différentes réunions informelles qui avaient lieu à l'occasion d'événements publics. En ce qui concerne le palier fédéral, les difficultés rencontrées par les responsables de la CDÉC dans leurs tentatives d'en faire « un partenaire dans l'action »²⁶⁴, pour reprendre les mots d'un dirigeant de l'organisme, favorisent, d'une certaine façon, le rapprochement avec les deux députés fédéraux du territoire. En effet, on fait appel à eux à plusieurs reprises pour véhiculer des messages aux ministres responsables des instances liées au développement économique local lorsque surviennent des tiraillements avec des fonctionnaires. Le fait qu'un des députés en question ait été ministre facilitait d'ailleurs grandement les contacts, relate un dirigeant de la CDÉC Centre-Nord :

Bien c'est sûr qu'en ayant [le député de Papineau] qui était ministre... Et c'était un ministre important. Il était au comité des priorités et tout ça. Il était capable de parler à son collègue Jacques Saada [ministre responsable de Développement économique Canada] à l'époque, de lui dire en chambre, en prenant un café, n'importe quoi. Mais quand il s'agissait de représenter l'ensemble des CDÉC, ça, c'était plus délicat et il ne s'en mêlait pas. Il s'occupait de sa CDÉC. Et, ce que ça permettait aussi, c'était d'avoir plus facilement accès à comment le gouvernement voyait les choses.²⁶⁵

Au provincial, les dirigeants de la CDÉC ne disposent pas d'un tel appui puisqu'aucun député n'est ministre dans le territoire. Néanmoins, de l'avis du même dirigeant, la CDÉC « était capable de faire cheminer des choses »²⁶⁶.

La lecture des rapports d'activités de 2001-2002 et de 2002-2003 permet de constater une augmentation notable des rencontres tenues avec les élus (particulièrement la dernière année). En 2001-2002, selon le plan d'action, seulement

²⁶⁴ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 3

²⁶⁵ *Ibid.*

²⁶⁶ *Ibid.*

deux réunions sont prévues avec les conseillers municipaux et une seule avec les députés provinciaux et fédéraux. Pourtant, pas moins de neuf rencontres auront lieu avec les élus municipaux, deux avec les députés provinciaux et cinq avec les fédéraux. Dans le message de la direction, en préambule du rapport d'activité correspondant, on peut lire : « Notre corporation a aussi multiplié les représentations auprès des décideurs politiques afin d'obtenir un appui tangible dans la résolution des problématiques propres à l'arrondissement. »²⁶⁷. L'année suivante, on passe à onze réunions au niveau municipal et à sept au niveau provincial tout comme au fédéral²⁶⁸. Cette multiplication des rencontres avec les élus correspond précisément avec l'année où débute l'implantation de la réforme municipale, ce qui ne saurait surprendre. En ce qui concerne 2003, il s'agit bien sûr de l'année où les réformes menant au changement de statut des CDÉC (par rapport au mandat CLD) ont été négociées et adoptées, ce qui explique les nombreux échanges.

On constate que c'est presque exclusivement le rôle de représentant qui a connu une évolution au cours de cette seconde période et que cela découle quasi strictement des pressions exercées par les nouveaux dirigeants de la CDÉC Centre-Nord auprès des élus plutôt que d'un intérêt soudain de ces derniers envers le développement économique local. Les rôles d'**intermédiaire**, de **gardien**, de **médiateur** ou encore de **coordonnateur** n'ont pour leur part aucunement évolué quant à leur intensité entre la mise en place des mandats CLD et la seconde moitié de la réforme municipale. Cette situation provient du fait que les élus se sont très peu prévalus des nouvelles responsabilités qui leur ont été attribuées tout au long de cette période. Ils ont préféré, à tous les paliers, poursuivre selon la même dynamique qu'au cours de la période précédente.

²⁶⁷ CDÉC Centre-Nord, Bilan des activités, 2001-2002.

²⁶⁸ CDÉC Centre-Nord, Rapport d'activité 2002-2003.

2004-2006

Le rapport d'activités de la CDÉC Centre-Nord suivant l'adoption des réformes institutionnelles de 2003 nous apprend que près de 30 rencontres ont été tenues avec les élus du territoire de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension. Cela témoigne de la poursuite des efforts des dirigeants pour que les élus s'impliquent de façon plus active, que ce soit dans le développement économique local en général ou dans les relations que l'organisme entretient avec les trois ordres de gouvernement. On y indique que « leur ont été présentés des orientations et des résultats de la corporation en plus de les sensibiliser aux enjeux organisationnels et politiques actuels pour le mouvement du développement économique communautaire »²⁶⁹.

On constate également à la lecture des rapports d'activités que les responsables de la CDÉC Centre-Nord portent davantage leur attention vers les conseillers municipaux dont ils valorisent beaucoup l'apport sur le plan des informations qu'ils peuvent fournir. Celles-ci peuvent s'avérer cruciales pour le développement d'un projet ou d'un quartier. C'est ce que confirme un dirigeant de l'organisme :

Il y a des priorités qu'on met dans notre programmation, ce qui fait que, s'il arrive quelque chose de nouveau, puis qu'on ne le sait pas, on va peut-être manquer la chance de développer un quartier où pourrait se développer un secteur précis. Donc, il faut vraiment aller vers ce qui est gagnant. C'est pour ça qu'on veut la présence d'un conseiller ou d'une conseillère.²⁷⁰

Cependant, comme l'explique l'un des responsables de la CDÉC, ils sont bien conscients que les responsabilités accrues dont disposent les conseillers municipaux ne sont pas garantes d'une implication plus soutenue de la part de ceux-ci²⁷¹. Bien que le représentant de ces derniers soit plus régulièrement présent au conseil

²⁶⁹ CDÉC Centre-Nord, Rapport d'activité 2003-2004.

²⁷⁰ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 4

²⁷¹ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 2

d'administration de la CDÉC Centre-Nord, il demeure qu'à plusieurs occasions, d'autres responsabilités sont jugées plus importantes. C'est le cas par exemple de la présidence du Comité consultatif d'urbanisme (CCU) de l'arrondissement, ce que souligne la conseillère municipale siégeant au conseil d'administration de la CDÉC :

Récemment, au moins quelques fois, la réunion du conseil d'administration tombe le même soir que ma présidence au CCU. Comme hier soir, ils ont fait des activités et je n'étais pas capable. C'est pas facile. Quand il y a un conflit d'horaire, il faut que je fasse l'un où je suis payée pour être là. Si je ne suis pas à mes réunions du CCU, les dossiers ne seront pas prêts assez de temps à l'avance pour être déposés au Conseil d'arrondissement où il y a un vote officiel pour qu'on donne le permis. Donc, là, à la CDÉC, il faut vraiment réaliser qu'il y a d'autre monde qui peuvent prendre la décision. Comme il y a notre commissaire au développement économique qui aussi siège là. Donc, quelques fois, on ne peut pas être là.²⁷²

Parallèlement à l'évolution du rôle des conseillers municipaux, la façon d'intervenir de députés provinciaux du territoire n'a que très peu changé après les réformes de 2003. Encore à cette période, ils demeurent surtout en contact avec les responsables de la CDÉC Centre-Nord par la voie de rencontres ponctuelles ou d'événements communs. La participation au conseil d'administration de la CDÉC (en personne ou par le biais d'un représentant) est tout de même légèrement plus fréquente, mais demeure très réduite. Tout comme les députés fédéraux, certains députés provinciaux du territoire évoquent leur obligation d'être présents au Parlement pour justifier leur disponibilité limitée²⁷³.

En ce qui concerne le rôle **d'intermédiaire** des élus, qu'ils siègent au niveau municipal, provincial ou fédéral, ceux-ci restent très sollicités par la population ou par des entrepreneurs afin d'obtenir un soutien financier ou d'accéder à certains programmes relatifs à l'emploi ou à l'entrepreneuriat. Bien qu'on retrouve plusieurs nouveaux députés (tant au fédéral qu'au provincial) qui n'ont pas de liens de longue

²⁷² Élué 2

²⁷³ Élué 1 et Élué 3

date avec la CDÉC Centre-Nord, il est très fréquent que ceux-ci orientent les personnes qui se présentent à eux vers la CDÉC. Les élus, même s'ils sont nouvellement en poste, agissent donc comme portes d'entrée de premier ordre, ce qui témoigne des efforts des dirigeants de la CDÉC pour leur faire connaître l'organisme.

Par rapport au rôle de **représentant** au cours de cette troisième période, deux facteurs rendent plus difficile l'appel aux élus comme représentants auprès de leur gouvernement respectif. Il y a d'abord, comme cela a été mentionné, le fait que certains députés soient en poste depuis peu. Cela a pour effet de réduire de façon notable les contacts et l'influence dont ils disposent au sein de l'État. On retrouve ainsi à cette période des députés tant provinciaux que fédéraux à qui aucune demande d'intervention n'a été faite par les dirigeants de la CDÉC Centre-Nord. C'est ce que mentionne une députée : « Je n'ai pas eu de demandes particulières encore qui me demanderaient un travail concret, d'aller voir un ministre ou quelque chose comme ça. Je n'ai pas encore fait ça. »²⁷⁴.

Le second facteur qui rend moins facile l'intercession des élus auprès de l'État est la présence de plusieurs élus de l'opposition sur le territoire. Cette situation découle de plusieurs circonstances soit les changements de parti au pouvoir (en 2003 au provincial et en 2005 au fédéral) ainsi que l'élection de nouveaux députés. Comme l'explique un dirigeant de la CDÉC Centre-Nord dans le cas du niveau municipal, c'est surtout l'aspect imprévisible de l'intervention d'un élu qui complique les choses :

Au niveau municipal, on est dans l'opposition, et c'est une opposition qui, en plus, est minoritaire dans son propre arrondissement. Ça, c'est assez difficile au niveau de la Ville, parce qu'il n'y aura pas forcément de congruence avec la vision de la

²⁷⁴ Élu(e) 3

mairie [de Montréal]. En même temps, dans certains dossiers, ça peut aider. Mais c'est assez imprévisible.²⁷⁵

En ce qui concerne le rôle de **coordonnateur**, comme cela a été mentionné lors de la section précédente, les tensions qui ont émergé entre les dirigeants de la CDÉC et les fonctionnaires responsables du développement économique de l'arrondissement ont été l'occasion pour la nouvelle mairesse d'arrondissement d'endosser ce rôle. Confrontée à une divergence de vision, cette dernière a en effet dû agir de façon à agencer le travail des fonctionnaires et celui de la CDÉC Centre-Nord.

C'est sûr qu'au début, il y avait deux vues complètement différentes. [...] C'était assez difficile, mais bon. Moi, je suis entre les deux. On est là, puis finalement, c'est que tu écoutes les points de vue de l'un, puis les points de vue de l'autre. Tu les confrontes et puis tu dis : « Voici ce que moi j'aimerais, et comment vous allez être capables de trouver chacun votre niche là-dedans. ». La confrontation, ce n'est pas mon style donc j'ai vraiment travaillé fort individuellement avec les partenaires pour voir où on en était rendu. Puis quand je voyais que les gens étaient prêts, ben on s'associait ensemble.²⁷⁶

Malgré les pouvoirs dont elle est investie, la nouvelle mairesse n'agit cependant pas plus que les autres élus du territoire en tant que **médiatrice**, ce que confirme un dirigeant de la CDÉC relativement à la dynamique qui a cours au sein du conseil d'administration de l'organisme²⁷⁷. Aucune évolution ne se produit non plus quant au rôle de **gardien** que les élus continuent de laisser de côté.

En somme, les élus municipaux, et la mairesse d'arrondissement en premier lieu, prennent les devants de la scène à partir de 2004 en ce qui concerne les relations entre la CDÉC Centre-Nord et les élus. Ils sont davantage sollicités par les dirigeants de la corporation et eux-mêmes sont bien conscients d'être désormais des rouages plus importants dans la dynamique du développement économique local dans Villeray–

²⁷⁵ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 3

²⁷⁶ Élu(e) 5

²⁷⁷ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 4

Saint-Michel–Parc-Extension. Néanmoins, outre l’implication de la mairesse comme **coordinatrice**, le nouveau statut des conseillers municipaux ne se traduit pas par un grand nombre d’actions concrètes dans le champ du développement économique local. Ainsi, les changements par rapport aux périodes précédentes sont plutôt minimes. Pourtant, avec l’arrivée d’un nouveau directeur général en 1999, la direction de la CDÉC a clairement démontré sa volonté de se rapprocher de l’État, en grande partie par le biais des élus, de façon à coordonner les initiatives de développement économique local entreprises dans le territoire. Bien qu’ils n’aient pas fait du développement économique local une de leur priorité, les élus ont tout de même eu un certain rôle à jouer dans les partenariats qui unissent la CDÉC et les différents paliers de gouvernement.

6.2.2. Le rôle dans les partenariats

Depuis les premiers partenariats signés par la CDÉC Centre-Nord avec l’État au début des années 1990, les élus ont été sollicités par les dirigeants de l’organisme communautaire afin de faciliter la conclusion ou encore l’application de ces ententes. Bien que le plus souvent orientées vers la sphère politique, il arrive que les actions des élus de Villeroy–Saint-Michel–Parc-Extension soient dirigées vers la sphère administrative de l’État.

1990-1997

C’est à l’automne 1990 que sont signés les protocoles avec les trois paliers de gouvernement soit en octobre pour ce qui est de la Ville de Montréal et du provincial et en novembre pour le fédéral. En ce qui concerne le premier partenariat avec la Ville de Montréal, les dirigeants de la CDÉC Centre-Nord, tout comme ceux des autres CDÉC, s’adressent directement au comité exécutif de la Ville. Néanmoins, par la suite, ils recourent à plus d’un canal de communication afin de s’assurer du

renouvellement des ententes de financement. Ainsi, les conseillers municipaux ne sont pas ignorés comme le démontrent les appels qui leur sont lancés lors de l'assemblée générale de 1995. Le procès-verbal de l'événement révèle à ce sujet que : « Les membres demandent également que la CDÉC et les élus de l'arrondissement fassent pression auprès du comité d'harmonisation afin de s'assurer que la Ville continue de nous financer »²⁷⁸.

Néanmoins, les dirigeants n'obtiennent pas toujours la collaboration qu'ils demandent des conseillers municipaux. Comme l'explique l'un d'eux, cela n'est cependant pas si dommageable puisque le financement vient principalement des paliers supérieurs, ce qui rend le rapport avec les députés provinciaux et fédéraux plus déterminant :

C'était beaucoup plus les élus [provinciaux et fédéraux qui s'impliquaient]. Même si on essayait, au niveau municipal, d'avoir un certain appui, c'est sûr que le jeu se jouait beaucoup au niveau provincial et fédéral, à ce moment-là. Les élus municipaux, ça a toujours été important, mais le gros de l'argent, à l'époque, venait de Québec et du fédéral. Le municipal donnait de l'argent, mais il n'a pas été un gros joueur. [...] Alors si tu me demandes si, moi, dans mes calculs politiques, est-ce que les élus municipaux, c'était très important, la réponse à ça, c'est non.²⁷⁹

Les activités qui ont cours lors de la campagne électorale de 1994 permettent de confirmer que l'appel aux députés locaux fait partie des stratégies courantes utilisées par les dirigeants de l'organisme afin d'obtenir un soutien dans la négociation des partenariats ou dans la mise en place de ceux-ci. On retrouve un passage à cet égard dans le procès-verbal de la réunion du comité exécutif de la CDÉC tenue le 24 août 1994 :

Il est convenu que la CDÉC aurait avantage à profiter de la campagne électorale pour établir des contacts avec les candidats des deux partis afin de promouvoir la

²⁷⁸ CDÉC Centre-Nord, Procès-verbal de l'assemblée générale, 12 juin 1995, p.6.

²⁷⁹ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 2

reconduction des CDÉC et le projet CIS-TM. En ce sens, nous pourrions profiter de la tournée prochaine de candidats du PQ – prévue le 2 septembre²⁸⁰.

Un élu provincial le confirme lors d'un entretien dans lequel il rappelle son intervention au milieu des années 1990, alors qu'un problème de financement avait émergé des suites de tensions entre les différentes factions présentes au sein de la CDÉC Centre-Nord. Ce dernier souligne qu'à cette période, il avait été plus facile d'intervenir lorsqu'il était du côté du pouvoir.

Même si j'avais des questions pour l'administration, si j'étais dans l'opposition, c'était toujours via le ministre responsable que j'intervenais. On avait le loisir, comme député, de poser plusieurs questions au ministre responsable. Quand on était du côté du pouvoir, c'était encore plus facile, parce que là on pouvait demander à des collègues d'intervenir auprès de l'administration pour avoir l'information.²⁸¹

Pour sa part, un élu fédéral interrogé confirme qu'il avait également de fréquents contacts avec les dirigeants de la CDÉC Centre-Nord afin de discuter des questions de partenariat. Il souligne au passage que son titre de ministre en faisait un intermédiaire de choix pour porter le message des responsables de la CDÉC vers le ministre responsable du développement régional.

Bien sûr, régulièrement. Oui. Quand ils négociaient leurs enveloppes, quand il y avait des redistributions d'enveloppes, ils venaient voir leur député et leur ministre... collègue-ministre du développement régional. Ils voulaient que j'aie voir Jacques Saada, Martin Cauchon, le responsable du développement régional, tout dépendamment de leurs intérêts²⁸².

En dépit des divers appels aux députés locaux, il demeure que certains contacts étaient entretenus directement avec certains ministres responsables de ministères liés au développement économique local. On note à ce sujet dans divers procès-verbaux du conseil d'administration, comme celui du 15 juin 1994, des références à des

²⁸⁰ CDÉC Centre-Nord, Procès-verbal du comité exécutif, 24 août 1994.

²⁸¹ Élu 6

²⁸² Élu 4

actions menées auprès de ministre pour le maintien de programmes ou pour l'octroi de ressources financières²⁸³.

Ainsi, au cours de la première période, malgré la volonté des dirigeants de la CDÉC Centre-Nord de faire en sorte que les élus ne s'immiscent pas dans la gestion des activités de la CDÉC, ils n'hésitent pas pour autant à faire appel à leur appui dans le cadre d'ententes partenariales avec les trois ordres de gouvernement.

1998-2003

L'adoption du projet de loi 171 en 1997, qui mène à la mise en place du CLD de Montréal, puis à l'établissement d'un comité des partenaires locaux au sein de la CDÉC Centre-Nord afin de gérer les mandats CLD pour l'arrondissement Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, est la source d'un rapprochement avec l'État sans égal dans l'histoire de cette CDÉC. Franchissant un pas important dans son processus d'institutionnalisation, l'organisme communautaire se retrouve plus dépendant que jamais du soutien financier de l'État. Ainsi, encore au cours de la seconde période, le lobbying auprès des dirigeants politiques afin de s'assurer d'un financement demeure une activité régulière pour les responsables de la corporation.

La période où est implantée la réforme CLD étant une période trouble au sein de la CDÉC Centre-Nord, la mise en place d'un conseil d'administration qui répond aux critères prescrits par la loi s'avère difficile. Du coup, cela rend problématique l'obtention du financement gouvernemental. Les dirigeants de la CDÉC demandent donc à un député provincial d'intervenir en faveur de l'organisme, comme le rappelle l'élue en question :

²⁸³ CDÉC Centre-Nord, Procès-verbal du conseil d'administration, 15 juin 1994.

je me rappelle qu'il y avait à un moment donné un problème de financement, parce qu'il n'avait pas constitué le conseil d'administration qui avait été prévu. Il y avait des tiraillements entre deux groupes au niveau communautaire. J'étais intervenu auprès du gouvernement, je crois que c'était Madame Marois qui était ministre à l'époque. J'étais prêt à intervenir au cas où le gouvernement prendrait une décision et je me rappelle avoir rencontré divers intervenants qui étaient impliqués dans cette situation.²⁸⁴

L'habitude de recourir aux élus afin de s'assurer d'un financement se maintient dans les années 2000. On retrouve en effet dans le procès-verbal du conseil d'administration/comité des partenaires locaux²⁸⁵ du 28 juin 2002 un passage indiquant que : « La direction générale doit faire beaucoup de représentations afin de trouver de nouveaux financements. Les élus ont d'ailleurs tous été rencontrés. »²⁸⁶. Le procès-verbal de la rencontre du 27 novembre 2002 permet pour sa part de constater que les négociations d'importance sont conduites non seulement avec les élus locaux, mais en grande partie avec les élus des hautes sphères (ministre des Affaires municipales, maire de Montréal, etc.).

Par ailleurs, un dirigeant de la CDÉC Centre-Nord indique que c'est principalement par les alliances avec le niveau provincial et fédéral que la corporation, à l'instar des autres CDÉC, a pu maintenir un espace qui lui est propre et pour lequel elle jouit d'une certaine crédibilité. Il souligne, entre autres, le soutien crucial qu'a fourni le député fédéral de Papineau qui, selon lui, « a déjà été au bâton pour la CDÉC ». Pour ce même dirigeant, malgré les nombreuses démarches faites auprès de l'administration municipale du Maire Bourque depuis la création du CLD de Montréal, celle-ci ne se montrait pas très intéressée à la poursuite de l'expérience des CDÉC²⁸⁷. L'appui de l'Administration Bourque sera finalement confirmé, bien qu'à en croire le procès-verbal du conseil d'administration du 15 janvier 2003, « les

²⁸⁴ Élu 6

²⁸⁵ Les deux instances sont à ce moment partiellement fusionnées.

²⁸⁶ CDÉC Centre-Nord, Procès-verbal du conseil d'administration et du comité des partenaires locaux, 28 juin 2002.

²⁸⁷ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 2

conseillers municipaux de Vision Montréal semblent questionner la pertinence des CDÉC »²⁸⁸.

À l'approche des réformes de 2003, les questions se précipitent une fois de plus quant au maintien du financement de la corporation. Celles-ci concernent notamment Développement économique Canada qui a déjà fait part de ses réticences à financer des CDÉC portant également le titre de CLD. Le procès-verbal d'une rencontre du conseil d'administration de la CDÉC permet de constater qu'après avoir obtenu une prolongation de trois mois de DEC, le temps pour le gouvernement fédéral d'éclaircir la situation, les dirigeants proposent immédiatement d'avoir recours aux députés fédéraux :

[II] nous faut mener, dans les prochaines semaines, une campagne de « lobbying » auprès de nos députés fédéraux pour les convaincre que les citoyens de nos territoires paient aussi des impôts et taxes au gouvernement canadien et qu'ils ont de ce fait aussi droit à des services au même titre que les citoyens de Shawinigan et de Saint-Jean-des-Piles et que cela peut et doit se faire en partenariat avec les organisations du milieu.²⁸⁹

Ce nouvel appel à l'implication des députés fédéraux démontre bien qu'il s'agit d'une façon de procéder ayant fait ses preuves au fil des années précédentes. Ce n'était d'ailleurs pas la dernière fois que les dirigeants de la CDÉC Centre-Nord allaient leur demander d'intervenir.

2004-2006

La Loi sur le ministère du Développement économique et des Régions et de la Recherche, adoptée en décembre 2003 (projet de loi 34), reconnaît les CDÉC comme organismes responsables des mandats CLD tout en ouvrant un dialogue important en

²⁸⁸ CDÉC Centre-Nord, Procès-verbal du conseil d'administration, 15 janvier 2003.

²⁸⁹ CDÉC Centre-Nord, Procès-verbal du conseil d'administration, 12 mars 2003.

ce qui concerne la gouvernance du conseil d'administration de ces organismes et le rôle des acteurs socio-économiques au sein de ce dernier. La Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal (Loi 33) ainsi que celle concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités (Loi 9), quant à elles, viennent passablement complexifier les choses. Cela incite les dirigeants de la CDÉC Centre-Nord à continuer de faire appel aux élus des divers paliers. Ce sont cependant, et de loin, les conseillers municipaux qui prennent le devant de la scène au cours de cette troisième période.

Dans le rapport d'activité de 2004-2005, on constate que c'est tout un programme de démarches auprès des élus municipaux, provinciaux et fédéraux que la présidence et la direction générale de la CDÉC ont réalisé. Celui-ci a pour but, écrit-on, « de sensibiliser les responsables politiques à la valeur ajoutée du développement économique communautaire et à l'importance de lui accorder du financement suffisant »²⁹⁰.

L'un des aspects centraux des réformes institutionnelles implantées consiste à décentraliser vers la Ville de Montréal et les arrondissements des responsabilités relatives au développement économique local. Il est ainsi peu surprenant de voir que les responsables de la CDÉC comptent rencontrer directement le maire de Montréal, Gérald Tremblay. On apprend à ce sujet, dans le procès-verbal du 12 janvier 2005, que les dirigeants prévoient demander à ce dernier une rencontre afin de discuter du contrat à signer entre la Ville et la corporation. Cela implique donc des discussions autour du plan de gestion, de l'autonomie de la CDÉC et de la collaboration avec l'arrondissement dans l'élaboration du PALÉE²⁹¹.

²⁹⁰ CDÉC Centre-Nord, Rapport d'activité 2004-2005.

²⁹¹ CDÉC Centre-Nord, Procès-verbal du conseil d'administration, 12 janvier 2005.

Comme cela a déjà été mentionné, l'établissement de relations entre la CDÉC et les autorités d'arrondissement nouvellement constituées n'a pas été facile, notamment par rapport au partage des responsabilités. Cela découle en grande partie, mais pas exclusivement, des divergences de vision entre les dirigeants de la CDÉC et les fonctionnaires responsables du développement économique à l'arrondissement. Comme le révèle un dirigeant de la CDÉC, c'est un appel aux élus et à la nouvelle mairesse de l'arrondissement qui ont permis d'aplanir les problèmes :

Nous, ici, les fonctionnaires, la première année, ils ont voulu nous imposer des choses qui n'avaient pas de sens. On a réussi à négocier à la fois avec eux et avec les élus, de se rasseoir sur terre. Il faut dire que ces fonctionnaires-là... On voulait nous imposer comme entente signifiée des choses qu'on fait pour Emploi-Québec et pour le fédéral alors que ce n'est pas leur argent. Et dans beaucoup de cas, ils ont essayé de nous pelleter leurs responsabilités, leurs tâches, dans notre cour. Ça, on a refusé de le faire. L'année passée, ils ont tenté à nouveau... ça, c'est récent. Ça va être la troisième année en 2007. L'année passée, ils ont tenté de nouveau de nous refiler des choses et nous avons refusé. On s'est rendu au niveau politique, et cela s'est réglé en dedans de dix minutes²⁹².

Ainsi, dans le cas de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, la façon dont se déroule la décentralisation vers l'arrondissement est difficile à accepter pour les dirigeants de la CDÉC Centre-Nord, et ce, malgré la volonté exprimée depuis longtemps de travailler en étroite collaboration avec l'arrondissement. Ils se retrouvent en effet forcés de négocier avec des autorités d'arrondissement qui ont une vision bien arrêtée quant à la dynamique à implanter en matière de développement économique local et à la façon de répartir le travail entre l'arrondissement et la CDÉC. Les responsables de la corporation constatent que la situation qui prévaut rend plus difficile la rédaction de plans d'action qui intègrent ce qu'eux jugent être les besoins locaux. Ils doivent en effet présenter et faire approuver un plan qui se doit d'incorporer les attentes signifiées (rattachées au mandat CLD) que transmettent les élus. Cela entraîne certains responsables de la CDÉC à se demander si à l'avenir, l'organisme ne risque pas de devenir, tout simplement, « à la remorque de

²⁹² Dirigeant CDÉC Centre-Nord 3

l'arrondissement »²⁹³. De leur côté, les élus d'arrondissement font face à leurs propres contraintes. Ils sont par exemple obligés de prendre en considération les politiques qui sont développées au niveau central, et ce, même si elles ne cadrent pas toujours parfaitement avec les besoins locaux exprimés par la population de l'arrondissement.

Ces dissensions qui marquent les relations entre la CDÉC Centre-Nord et l'arrondissement donnent l'occasion à la nouvelle mairesse d'arrondissement de faire pleinement usage de son autorité. Il s'agit sans aucun doute de l'élue ayant gagné le plus en influence avec les réformes institutionnelles de 2003 dans Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension. Bien que favorable à la présence de la CDÉC sur le territoire de son arrondissement, la mairesse n'envisage cependant pas la relation comme étant d'égal à égal. Ainsi, comme il est possible de le constater, dans sa vision, les élus donnent les orientations d'après leur expérience du terrain puis le service aux entreprises et la CDÉC agissent en conséquence selon leur expertise particulière :

« [On] est responsable de la CDÉC, et ça, ça passe inévitablement par le rôle des élus. Parce que nous, les élus, on est là pour donner des orientations à l'arrondissement. Donc, les fonctionnaires sont là pour rendre ça concret. Puis, nous, on est là sur le terrain pour vraiment travailler avec les besoins puis ce qu'on voit dans l'arrondissement aussi. »²⁹⁴.

Malgré certains aspects qui peuvent sembler positifs en théorie, la montée en puissance des élus d'arrondissement, et de la mairesse en premier lieu, ne va pas sans causer certaines craintes pour le futur de la CDÉC Centre-Nord chez ses dirigeants. Ces inquiétudes sont d'autant plus fondées que, désormais, ils ne peuvent plus faire appel aux élus des autres paliers pour faire contrepoids autant qu'ils le faisaient dans le passé. C'est ce que confie un responsable de la CDÉC :

²⁹³ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 3

²⁹⁴ Élu(e) 5

C'est parce que, en principe, tu sais, tu peux dire, théoriquement, ça peut être une bonne chose. Tu peux dire : « Ben là, le pouvoir il est effectivement plus près d'un lieu local ». Et ton instance municipale locale, elle a plus de mots à dire là-dessus, ce qui est un peu, probablement, pourquoi la loi est structurée comme ça. Le problème n'est pas là. Le problème, c'est que si tu as un circuit fermé, à l'intérieur d'un arrondissement qui fonctionne mal, avec des élus qui ne comprennent pas, qui ont une vision de contrôle, tu es poigné ici avec un contexte municipal qui ne fait pas ton affaire. Si tu veux que ça aille mieux, tu es obligé d'aller dans un autre arrondissement. [...] Ce n'était pas comme ça avant, avec l'ancienne ville, parce que tu avais des contextes qui faisaient en sorte que tu pouvais avoir des contrepoids.²⁹⁵

Malgré cet accroissement considérable de la place qu'occupent les conseillers municipaux, les relations avec les élus des paliers supérieurs ne prennent pas totalement fin pour autant. On remarque par exemple dans le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de la CDÉC du 3 novembre 2004 qu'une rencontre avec le nouveau ministre responsable de Développement économique Canada est prévue²⁹⁶. Celle-ci vise à relancer les négociations par rapport à l'entente de trois ans devant débiter en 2005. On note également dans le procès-verbal de l'assemblée générale de 2005 qu'une résolution est passée pour qu'une demande soit faite aux députés fédéraux du territoire d'intervenir auprès de leur collègue responsable de DEC afin que le programme soit maintenu²⁹⁷.

Aux dires d'un dirigeant de la CDÉC, toujours en ce qui concerne le palier fédéral, l'arrivée dans la circonscription de Papineau, en 2006, d'une députée appartenant au Bloc québécois a rendu les choses plus difficiles pour les responsables de la CDÉC sur le plan des relations partenariales avec le gouvernement fédéral. Comme l'explique un dirigeant de l'organisme communautaire, l'accès au ministre

²⁹⁵ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 2

²⁹⁶ CDÉC Centre-Nord, Procès-verbal du conseil d'administration, 3 novembre 2004.

²⁹⁷ CDÉC Centre-Nord, Procès-verbal de l'assemblée générale, 8 juin 2005.

responsable s'avère moins facile pour une députée de l'opposition : « Ben moi je pense [à la députée de Papineau], j'ai l'impression qu'elle ne peut rien faire. »²⁹⁸.

En ce qui concerne le palier provincial, une situation similaire est observable dans la circonscription de Laurier-Dorion alors que la députée en poste à compter de 2005 appartient également au parti d'opposition (Parti québécois). Cela diminue sa capacité d'intervention qui est déjà limitée du fait qu'elle dispose de peu d'influence en raison de son peu d'expérience politique. Par conséquent, les dirigeants de la corporation disposent de peu d'appui solide chez les élus provinciaux de leur territoire au cours de cette troisième période.

En somme, les responsables de la CDÉC Centre-Nord n'ont jamais hésité, quelle que soit la période, à faire appel aux élus dans la négociation et pour l'application des ententes partenariales unissant l'organisme aux différents paliers de gouvernement. Qu'une direction plus favorable au partenariat avec l'État soit en place ou non au sein de la CDÉC, ses dirigeants ont constamment sollicité les élus. Pour leur part, ces derniers se sont toujours montrés disposés à intervenir en faveur de la CDÉC. Néanmoins, l'absence d'un ministre d'influence en matière de développement économique local a fait en sorte que les dirigeants ont dû faire appel à tous les canaux de communication à leur disposition. Par ailleurs, il est indéniable que la mairesse d'arrondissement est devenue l'élue incontournable au cours de la troisième période. Celle-ci s'implique en effet de façon soutenue dans la mise en place et dans l'exécution du premier partenariat unissant l'arrondissement et la CDÉC Centre-Nord. Le leadership dont elle fait preuve sur ce plan tout au long de la période suivant 2004 n'a pas son égal chez les autres élus, quelle que soit la période.

²⁹⁸ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 4

6.2.3. Le rôle de leader

L'analyse du rôle des élus de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension dans les réseaux liés au développement économique local ainsi que de celui qu'ils jouent dans le cadre des partenariats a permis de constater qu'ils démontrent une certaine ouverture à collaborer avec la CDÉC Centre-Nord. Ils font cependant preuve de peu d'esprit d'initiative en matière développement économique local. Que ce soit dans l'identification des problèmes, la définition de solutions, la fixation d'objectifs, l'obtention et la répartition de ressources ou encore la définition de politiques publiques, ils agissent surtout en soutien à d'autres acteurs locaux.

1990-1997

La faiblesse du leadership des élus est particulièrement visible au cours de la première période puisque les conseillers municipaux sont pratiquement effacés dans ce champ d'activité, ce qui fait en sorte que les projecteurs sont braqués sur les seuls députés. En ce qui concerne les députés provinciaux, le constat est clair. On note, même chez ceux ayant une longue carrière politique, qu'ils ne se conçoivent pas comme des acteurs locaux devant être à l'origine des initiatives de développement économique local. C'est le cas pour le député de Laurier-Dorion qui occupe son siège de 1981 à 2003. Ainsi, les élus provinciaux se considèrent plutôt comme des appuis aux projets ébauchés par d'autres. C'est ce qu'explique l'un de ces députés ayant été en poste tout au long des années 1990 (et ministre jusqu'en 1994) :

Mon travail était plutôt indirect. Il se faisait surtout via le caucus et ensuite auprès des intervenants locaux, incluant la CDÉC, mais je ne crois pas que j'ai directement contribué à des objectifs de développement local. J'agissais davantage en appui à des projets que directement²⁹⁹.

²⁹⁹ Élu 6

De l'aveu même de ce député, il n'a jamais été le chef de file dans l'identification de problème, la définition de solution ou la fixation d'objectifs reliés au développement économique local. Il y a en fait une seule exception alors qu'il était intervenu pour s'assurer que la CDÉC Centre-Nord obtiendrait son financement, au moment où des dissensions internes compliquaient le fonctionnement de l'organisme au milieu des années 1990. Cet élu admet également n'avoir pas non plus initié de démarches visant l'adoption ou la réforme de politiques publiques relatives à ce secteur d'activité pendant les années 1990.

Malgré la présence d'un député qui a occupé une charge de ministre tout au long de cette première période, la situation n'est guère différente au niveau fédéral. En effet, comme le mentionne cet ancien député de Papineau dans un entretien accordé à l'hebdomadaire *Progrès Villeray* le 20 août 2000, il se voit « davantage comme un vecteur des volontés de développement plutôt que comme un instigateur des initiatives. Le développement économique, je le vois là où les gens de mon comté le voient »³⁰⁰.

Cette perception qu'ont les députés du territoire d'être plutôt des vecteurs que des initiateurs de projets est corroborée par les dirigeants de la CDÉC Centre-Nord en poste pendant les premières années d'existence de l'organisme. Selon l'un de ces dirigeants, le fait d'avoir compté sur la présence d'un ministre, que ce soit au fédéral ou au municipal, n'a pas produit de bénéfices palpables pour la CDÉC ou les autres acteurs impliqués dans le développement économique local³⁰¹. Ce constat est particulièrement manifeste du côté du député provincial de Laurier-Dorion dont l'apport n'a pas changé entre le moment où il était ministre (1990-1994) et celui où il était simple député de l'opposition (1995-1997). Par rapport au député fédéral de Papineau, le fait qu'il ait été à la tête d'un ministère important (Affaires extérieures)

³⁰⁰ *Progrès Villeray*, 20 août 2000, p.2.

³⁰¹ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 2

lui donnait assurément un poids notable au sein du gouvernement. Néanmoins, cette fonction n'a pas fait en sorte qu'il prenne des initiatives en matière de développement économique local.

1998-2003

La mise en place de la réforme CLD qui a permis aux députés provinciaux ainsi qu'aux conseillers municipaux de se rapprocher des activités de la CDÉC Centre-Nord n'a pas vraiment eu d'impact significatif sur le leadership qu'ils exercent dans Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension lorsqu'il est question de développement économique local.

Plusieurs facteurs expliquent la faiblesse de l'intérêt des conseillers municipaux pour le développement économique local, et par conséquent, l'absence de leadership démontré par ceux-ci. D'une part, il y a le manque de responsabilités officielles en la matière au cours de cette seconde période ainsi que le poids des obligations existantes (services à la population, aménagement du territoire, etc.). D'autre part, il y a le niveau de compréhension des enjeux propres au développement économique local dont font preuve ces élus. De l'avis d'un fonctionnaire ayant eu à collaborer avec les conseillers municipaux de Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension, la faiblesse de la compréhension dont font preuve certains d'entre eux explique en partie qu'ils ne souhaitent pas exercer de leadership dans ce champ d'activité³⁰².

Du côté des députés, plusieurs d'entre eux sont en poste au cours de la première et de la seconde période, ce qui signifie qu'ils entretiennent un contact prolongé à la fois avec la communauté et avec la CDÉC Centre-Nord. Cela ne les conduit pourtant pas à prendre plus d'initiatives relativement au développement économique local. Ils

³⁰² Fonctionnaire Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension 1

choisissent plutôt de conserver un rôle de soutien, tout comme au début des années 1990. Au niveau fédéral, par exemple, le député de Papineau, même s'il continue d'avoir une position de choix n'exerce pas davantage de leadership. En effet, celui-ci occupe toujours un poste de ministre et siège aussi au comité du cabinet où se décident les choses capitales. Il occupe également une place au comité de développement économique, l'un des deux plus importants comités fédéraux avec celui du développement social. Pourtant, il se contente d'un rôle de soutien. Pour les députés provinciaux et fédéraux de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, le secteur du développement économique local n'est visiblement pas une priorité.

2004-2006

Avec les réformes de 2003, les occasions de s'impliquer pour les élus municipaux et provinciaux (surtout pour les premiers) se trouvent multipliées. Or, à l'exception de la mairesse d'arrondissement, dont les responsabilités lui confèrent une influence notable sur le territoire, on retrouve bien peu de moments où les élus décident de s'ériger en leader dans le secteur du développement économique local.

Au palier fédéral, la présence de deux nouveaux députés, l'un élu en 2002 et l'autre en 2005, ne change rien à la situation. Cela fait dire à un responsable de la CDÉC que ces élus, à l'instar de leurs prédécesseurs, « vont appuyer des projets, mais ils ne prennent pas la pôle »³⁰³. Le fait que les deux appartiennent à l'opposition complique sans doute les choses puisqu'ils ont plus tendance à concentrer leurs interventions dans les moments de crise³⁰⁴.

En fait, selon un dirigeant, cette situation ne se limite pas aux élus fédéraux : « On a jamais eu un élu qui a dit : “Je prends la pôle d'un projet”. On n'a jamais eu ça

³⁰³ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 3

³⁰⁴ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 4

ici dans le territoire. »³⁰⁵. On note donc une dynamique similaire chez les députés provinciaux, qu'ils soient nouvellement en poste ou des vétérans de la politique. S'ils désirent bien sûr imprégner de leur vision du développement (**fixation d'objectifs**) les actions entreprises au sein de la communauté, ils ne se montrent pas aussi enclins à s'impliquer en tant que leader dans l'identification des problèmes, la définition de pistes de solution concrètes, l'obtention de ressources ou le développement de politiques. Ils préfèrent remettre ça entre les mains de spécialistes. Ainsi, comme l'explique une députée provinciale, ils se considèrent surtout comme des relais :

Donc, je pense que l'élu a une bonne connaissance de ce qui se fait ici et il apporte, j'ose espérer, une certaine vision pour le développement de sa communauté. Donc, au sein de la CDÉC, bien je pense que tu es porteur de ces projets-là, de cette vision-là, et je crois que tu peux influencer ce qui se fait là-bas. Mais, en même temps, je pense qu'il y a des gens qui ont des compétences, notamment au niveau de l'urbanisme, du développement économique, de projets structurants, puis qui ont une vision aussi de ce qui se fait comme développement au sein de la métropole. Donc, ils sont à même d'avoir une vision de ce que peut être le quartier. Donc, aussi, il ne faut pas mélanger les rôles. Donc moi je vois ce rôle comme un relais, beaucoup³⁰⁶.

On constate chez les nouveaux députés du territoire une certaine conscience que leur manque d'expérience et de connaissances de la communauté et du territoire constitue des obstacles qui rendent difficile l'exercice du leadership :

Moi ça fait juste deux ans que je suis ici, mais j'aimerais ça avoir plus de temps pour justement... Depuis deux ans, j'ai rencontré un peu tout le monde pour comprendre un peu mieux leur vision, car ça ne s'apprend pas comme ça. Il n'y pas un livre qui dit la vision de... puis d'être capable de la concilier aussi et d'être capable de faire les arbitrages³⁰⁷.

Pour les dirigeants de la CDÉC Centre-Nord en poste, la situation est nette. Qu'ils soient vétérans ou novices, les députés n'endossent tout simplement pas le rôle

³⁰⁵ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 3

³⁰⁶ Élu(e) 1

³⁰⁷ Élu(e) 1

de leader : « Au niveau provincial, je n'ai jamais vu non plus [l'ancien député de Laurier-Dorion] prendre la pôle d'un projet. Même [la nouvelle députée de ce comté], elle s'intéresse beaucoup, elle envoie beaucoup de monde, même, elle va se réclamer de certains projets, mais bon... »³⁰⁸.

En ce qui concerne le niveau municipal, il y a bien participation des conseillers à diverses instances de la CDÉC (conseil d'administration, comités d'investissement, etc.), mais sans pour autant exercer un leadership clair. Le plus souvent, ils continuent de s'appuyer sur les fonctionnaires municipaux qui ne font pourtant pas preuve de plus de leadership, comme l'explique un responsable de la CDÉC :

« C'est jamais pour prendre le leadership d'un projet. Quand ils veulent prendre le leadership d'un projet, ils vont toujours demander à un fonctionnaire d'être là et de le prendre. Mais les projets portés par le milieu, les fonctionnaires ont beaucoup de problèmes à assumer le leadership. »³⁰⁹.

Les dirigeants de la CDÉC déplorent ce recours constant au commissaire au développement économique. S'ils apprécient la présence de ces derniers dans des comités de financement, par exemple, afin de profiter de l'accès à certaines informations, ils préfèrent de loin que ce soit les élus qui prennent en main les choses. Selon l'un de ces dirigeants, cet appel fréquent aux fonctionnaires découle beaucoup, tout comme lors de la seconde période, d'un manque de formation pour bien comprendre les tenants et aboutissant des initiatives de développement économique local : « Les élus de notre arrondissement, depuis je dirais trois ans, c'est important pour eux. Mais pas pour tous. Je dirais que ça l'est pour deux ou trois. C'est normal. Ce n'est pas tout le monde qui a la base économique, qui a le goût, qui a les connaissances pour se tremper là-dedans. »³¹⁰.

³⁰⁸ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 3

³⁰⁹ *Ibid.*

³¹⁰ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 4

Outre cette lacune dont font preuve certains élus municipaux de Villera y–Saint-Michel–Parc-Extension, il y a l'encombrement de la structure institutionnelle municipale qui constitue également un frein à leur implication. La mise en place du conseil d'agglomération (où la mairesse de Villera y ne siège pas) qui vient s'ajouter à la Communauté métropolitaine de Montréal complexifie passablement la dynamique municipale. C'est du moins ce que ressentent les dirigeants de la CDÉC Centre-Nord à la suite des différentes phases de la réorganisation municipale. Selon ces derniers, pour les conseillers de l'arrondissement, le fait de perdre aux mains d'instances supramunicipales le contrôle sur les conséquences ou à tout le moins le déroulement d'une initiative les rend moins enclins à prendre le leadership.

Malgré cela, comme il a été mentionné précédemment, la nouvelle mairesse d'arrondissement affirme haut et fort sa volonté de **décider des objectifs** à poursuivre en matière de développement économique local sur son territoire :

L'arrondissement, c'est nous autres qui donnons les buts sur comment on veut... Avant, on perdait de l'énergie des deux côtés [au sein de l'appareil administratif municipal et de la CDÉC] et on n'avait pas de résultats, tandis que là, on est capable de dire : « L'autobus s'en va vers là. Rentrez dedans et voici maintenant chacun ce qu'on va faire pour que ça marche en fonction des responsabilités pour que personne ne se marche sur le pied. ». Il faut que tout le monde se parle³¹¹.

Plusieurs dirigeants de la CDÉC constatent bien cette volonté de la mairesse et ne s'en formalisent pas outre mesure. Ils comprennent qu'en tant que premier responsable de l'arrondissement, il s'attend d'occuper une certaine place au sein de la corporation. Tous les acteurs locaux ne voient cependant pas les choses de la même façon. Pour certains membres de la CDÉC, l'attitude et la façon d'agir des élus, et de la mairesse en premier lieu, ne s'inscrit pas dans une dynamique partagée propre à l'exercice du leadership. Selon eux, cela reflète davantage une volonté de la part de la mairesse d'asseoir sa domination sur la CDÉC.

³¹¹ Élu e 5

Ça fait quand même une couple d'années. Je te dirais que pour moi, ça dépend. Ça [la dernière vague de réformes] venait renforcer que pour eux autres [les élus], « la CDÉC, maintenant, c'est sous 'notre' commande, qu'on travaille ensemble ». Ça vient confirmer le lien de pouvoir en place : « Ben écoute, c'est nous qui décidons ultimement ce que vous devez faire. Si vous ne répondez pas à nos attentes politiques, bien vous allez avoir des problèmes. ».³¹²

En résumé, si on exclut la mairesse dont le poste est constitué de toutes pièces lors de la dernière période, on constate que les nouvelles responsabilités, l'expérience, l'appartenance au parti au pouvoir et même le titre de ministre n'y font rien. On ne retrouve aucun cas d'élus ayant soudainement fait preuve de leadership après que sa situation ait changé. Le cas de la mairesse est différent, puisque quelques-uns voient dans ses actions un certain leadership, à tout le moins lorsqu'il est question de décider des objectifs à suivre en matière de développement économique local. Néanmoins, encore là, certains y perçoivent davantage de l'omnipotence que l'exercice d'un leadership sain pour la CDÉC Centre-Nord et pour la communauté de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension. Sachant qu'ils sont peu interpellés par le rôle de leader, qu'en est-il de l'inclinaison des élus des divers paliers à jouer le rôle d'interface?

6.2.4. Le rôle d'interface

À la différence du rôle d'intermédiaire qui consiste uniquement à faire circuler des ressources (argents, informations, contacts, etc.) d'une personne à l'autre, le rôle d'interface consiste à regrouper des acteurs locaux et leurs intérêts particuliers de façon à les unifier au profit de la communauté et, dans un deuxième temps, à procurer à ce groupe les ressources nécessaires pour l'atteinte des objectifs communs. Dans le cas des élus de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, la faiblesse de leur leadership individuel fait diminuer considérablement, voire totalement, leur capacité d'agir en tant qu'interface sur ce territoire. L'émergence d'une interface composée de

³¹² Dirigeant CDÉC Centre-Nord 2

l'ensemble des élus du territoire qui pourrait s'incarner sous la forme d'une table des élus active qui favoriserait une réflexion et des actions communes est un processus qui a également connu sa part de ratés depuis 1990, malgré les efforts de certains élus. Une telle table n'arrive toujours pas à prendre racine solidement malgré diverses tentatives.

1990-1997

Contrairement à la situation qu'on peut observer dans les arrondissements du Sud-Ouest et de Mercier – Hochelaga-Maisonneuve, le fait que les élus de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension n'agissent pas en tant qu'interface ne peut s'expliquer par la présence d'une CDÉC qui jouerait déjà ce rôle. En effet, contrairement au RESO et à la CDEST, la CDÉC Centre-Nord n'a jamais vraiment été reconnue comme une interface réunissant tous les acteurs locaux du territoire. Elle était plutôt perçue comme un lieu de concertation pour le milieu communautaire. C'est d'ailleurs ce que confirme un élu fédéral présent au cours des trois périodes étudiées : « Oui. Elle avait plus affaire avec des groupes [communautaires] déjà constitués et ces groupes-là avaient leur clientèle. Mais la CDÉC était plus un lieu de concertation. »³¹³.

Par ailleurs, si aucun élu n'embrasse ce rôle de façon individuelle, il existe bien une table de concertation rassemblant les élus des trois ordres de gouvernement. Cette table où étaient discutés les différents projets et enjeux a été relativement active pendant quelques années au début des années 1990, mais elle s'est assez rapidement dissoute au fur et à mesure où ont changé les personnes la composant. Comme l'explique un des élus en ayant fait partie, « ça dépend beaucoup, ces tables-là, des

³¹³ Élu 4

personnes en place, des personnalités. Quand c'est acrimonieux entre les gens..., ça ne fonctionne pas »³¹⁴.

Il n'existe ainsi dans Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, entre 1990 et 1997, aucun point de rassemblement où les intérêts individuels des acteurs locaux issus de l'État, du milieu communautaire et de celui des affaires sont mis en commun pour qu'en émerge un projet collectif. Et ce ne sont ni les élus locaux ni la CDÉC Centre-Nord qui arrivent à combler ce vide de façon permanente.

1998-2003

Le directeur général de la CDÉC Centre-Nord arrivé en poste en 1999 fait de nombreux efforts pour faire du conseil d'administration de l'organisme un endroit où tous les acteurs locaux y trouveront un point de rencontre important et utile. Les actions entreprises ne sont cependant pas couronnées de succès puisque les élus ne se présentent guère plus au conseil d'administration et certains éléments de la base communautaire sentent que la direction de la CDÉC devient de plus en plus subordonnée aux autorités de l'arrondissement Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension. Pour leur part, les élus n'arrivent pas plus à jouer ce rôle d'interface, d'autant plus qu'ils ne peuvent plus compter sur la table des élus.

2004-2006

Encore à la troisième période, l'arrondissement se trouve dépourvu d'une interface reconnue de tous les acteurs locaux impliqués dans le développement économique local. Pourtant, selon un dirigeant actuel de la CDÉC Centre-Nord, l'adoption d'une vision commune est une condition essentielle pour obtenir du

³¹⁴ *Ibid.*

financement et ensuite pouvoir lancer des initiatives de développement économique local. Pour lui, il y aurait une certaine logique à ce que la CDÉC Centre-Nord endosse ce rôle étant donné son expérience en matière de concertation et surtout qu'elle couvre depuis plus de 15 ans l'ensemble du territoire de l'arrondissement.

[On] parle aussi beaucoup du développement d'un territoire en matière de cohérence, si on veut, d'efficacité de la concertation locale. Et là, quand on parle de concertation, c'est autant dans le milieu communautaire que dans le milieu des affaires. On va aussi parler d'importance de la concertation entre les élus des différents paliers. On est un maudit bon endroit pour le faire. On est le seul organisme du territoire qui depuis 20 ans maintenant s'intéresse à un mandat pour tout l'arrondissement. Jusqu'à la fusion municipale, il n'y avait aucun autre organisme sur ce territoire qui avait un mandat identitaire. [...] La Ville de Montréal, à l'époque, son arrondissement, ce n'était qu'une question purement administrative. Il n'y avait pas d'implication politique. Et les conseils d'arrondissement, je dirais même qu'ils commencent à peine à avoir des réflexes, à penser à un territoire et non à trois quartiers. Ils commencent seulement à voir la possibilité de développer un *branding* pour le territoire³¹⁵.

Pourtant, la CDÉC Centre-Nord ne bénéficie toujours pas de la reconnaissance des autres acteurs locaux liés au développement économique local. De plus, l'arrivée en force d'un pouvoir local rend encore plus difficile que par le passé le regroupement de ces différents acteurs. En effet, la nouvelle mairesse, investie de pouvoirs jamais vus auparavant au niveau inframunicipal, exprime bien sa volonté de collaborer avec la CDÉC. Elle fait cependant surtout part de son désir de faire de la mairie d'arrondissement le point où une vision commune sera adoptée pour le bien de la communauté de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension.

On est là pour gérer l'arrondissement. C'est nous autres les patrons de l'arrondissement, puis notre rôle, c'est de s'assurer que nos services sont bien donnés et bien rendus à notre population. C'est pour ça qu'on est élu. Et le fait qu'on travaille de plus en plus près avec la CDÉC, qui est un des partenaires importants que le plan du développement économique, pour nous, c'est que ça nous

³¹⁵ Dirigeant CDÉC-CENTRE-NORD 3

permet de faire des projections à long terme puis de prévoir un développement harmonieux de notre arrondissement³¹⁶.

Un ancien dirigeant de la CDÉC croit, quant à lui, que les autorités d'arrondissement, avec la vision qu'ils véhiculent jusqu'ici, ne constituent absolument pas la base d'une interface de choix pour la communauté de Villera–Saint-Michel–Parc-Extension : « Il ne faut pas penser qu'ils ont une vision très large, tu sais, de mobilisation, de conciliation des intérêts pour l'efficacité des choses. Ici, on est dans l'expression la plus brutale du pouvoir. Qui dit quoi faire à qui. »³¹⁷.

Pour cet ex-dirigeant, la mise en place d'une instance permettant une coordination plus efficace des élus des différents paliers constitue un point essentiel à l'émergence d'une interface de qualité dans l'arrondissement. Cela permettrait en effet d'avoir une meilleure idée des ressources gouvernementales disponibles, ce qui représente un point crucial. Cependant, selon ce dernier, les élus tardent à reconstituer une table de concertation efficace, surtout si on compare à d'autres arrondissements montréalais :

Je te dirais que notre arrondissement a été l'un des arrondissements qui a été le plus en retard pour développer des mécanismes de concertation intergouvernementaux. Il y a une table des élus qui a été mise en place récemment. C'était peut-être un début. Je pense même que c'était là l'initiative de la députée provinciale plutôt que les élus municipaux. Alors, ça aurait pu être porteur, je pense, de quelque chose d'intéressant. Malheureusement, la députée a perdu ses élections, alors il faut recommencer à zéro³¹⁸.

Les dissensions qui animent les conseillers municipaux qui appartiennent aux deux principaux partis municipaux de Montréal constituent un frein notable au décollage de cette table de concertation. Ainsi, celle-ci demeure en gestation et n'ayant pas encore fait ses preuves, elle dépend beaucoup de la bonne volonté des

³¹⁶ Élu 5

³¹⁷ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 2

³¹⁸ *Ibid.*

nouveaux élus qui se joignent à elle au fil des élections. Parmi eux, on retrouve certains élus pour qui la constitution d'une telle table constitue un défi qui doit être relevé :

Mais il y a quand même beaucoup de choses qui se font aux trois niveaux en même temps. Je pense que c'est ça qu'il faut créer. En tout cas, mon défi à moi, c'est qu'avec les autres élus, on crée une synergie qui fait qu'automatiquement qu'on se met ensemble pour régler les problèmes qui appartiennent à tout le monde, tout en respectant la juridiction de chacun³¹⁹.

Néanmoins, il y en a d'autres pour qui l'ouverture à une telle instance est plus limitée, car ils craignent que cela ne constitue qu'une activité supplémentaire s'ajoutant à la liste déjà longue de leurs tâches.

La création... les élus provincial et fédéral aimeraient... mais avec tout le niveau de travail que j'ai, je n'ai pas besoin d'avoir une autre réunion qui s'ajoute. Si c'est une table qui va nous aider à avancer quelques projets, tant mieux. Si c'est pour être une table juste pour faire du social, je ne sais pas. Je regarde ça, parce que c'est une nouveauté pour moi. Je dirais une chose pour que quelques fois, pour certains projets, la force de partenariat puisse faire avancer les choses. Moi je suis très ouverte. Mais il y a du bon et du mauvais. Donc, on va faire tout pour aider l'arrondissement³²⁰.

Ainsi, plus de quinze ans après la mise en place de la CDÉC Centre-Nord, les acteurs locaux de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension ne s'entendent toujours pas sur les bases d'une interface qui permettrait à la communauté d'aller de l'avant sur le plan du développement économique local et ainsi d'améliorer la situation socio-économique de la population locale. Aucun acteur n'a encore démontré la capacité d'unir les différentes visions individuelles qui se retrouvent sur le territoire. Par ailleurs, la disparité qui existe toujours entre les trois quartiers qui composent l'arrondissement constitue toujours un problème de taille à cet égard. L'« artificialité » de l'arrondissement Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, une

³¹⁹ Élué 3

³²⁰ Élué 2

création technocratique unissant trois territoires sans racines historiques communes, demeure un obstacle de taille.

En somme, comme nous avons pu le constater au cours de cette section, les élus de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension sont loin de faire du développement économique local l'une de leur priorité. Bien qu'ils entretiennent des liens avec la CDÉC à travers les réseaux liés au développement économique local et qu'ils acceptent volontiers de représenter la corporation auprès de l'État (ou à l'inverse l'État auprès de la corporation), ils se montrent peu enclins à prendre part à des initiatives dans ce champ d'activité. La dynamique qui prévaut dans cet arrondissement force à reconsidérer plusieurs aspects des hypothèses posées au départ.

6.3. Quel rôle pour les élus auprès de la CDÉC Centre-Nord

Les élus de ce territoire agissent surtout comme relais de l'information gouvernementale pour leur palier respectif de même que pour exercer certaines pressions pour le renouvellement des ententes partenariales. Ce sont là des gestes qui visent principalement à assurer qu'un maximum de financement étatique soit accordé à leur circonscription électorale. On les trouve cependant beaucoup moins impliqués lorsque vient le temps de développer des initiatives concrètes dans le secteur du développement économique local. Les réformes institutionnelles n'ont eu que très peu d'influence sur le rôle des élus.

Tableau 6.1

L'évolution du rôle des élus de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension de 1990 à 2006

Rôle	Type d'élus	Période		
		1990 - 1997	1998 - 2003	2004 - 2006
Articulateurs	Conseillers mun.	Oui	Oui	Oui
	Dép. provinciaux	Oui	Oui	Oui
	Dép. fédéraux	Oui	Oui (surtout les ministres)	Oui
	Comité des élus	Non	-	Non
	Maire d'arrond.	-	-	Oui
Partenariats	Conseillers mun.	Oui (faiblement)	Oui (faible excepté en fin de période)	Oui
	Dép. provinciaux	Oui	Oui	Oui (effacement partiel)
	Dép. fédéraux	Oui (surtout les ministres)	Oui (surtout les ministres)	Oui (effacement partiel)
	Comité des élus	Non	-	Non
	Maire d'arrond.	-	-	Oui
Leaders	Conseillers mun.	Non	Non	Non
	Dép. provinciaux	Non	Non	Non
	Dép. fédéraux	Non	Non	Non
	Comité des élus	Non	-	Non
	Maire d'arrond.	-	-	Oui
Interfaces	Conseillers mun.	Non	Non	Non
	Dép. provinciaux	Non	Non	Non
	Dép. fédéraux	Non	Non	Non
	Comité des élus	Non	-	Non
	Maire d'arrond.	-	-	Non

6.3.1. L'évolution des différents rôles au cours de la période 1990-2006

L'étude de l'évolution des différents rôles joués par les élus auprès de la CDÉC Centre-Nord permet un constat central soit la quasi-absence de changements significatifs depuis 1990 si ce n'est la place accrue occupée par les élus municipaux. Cette situation vient contredire en bonne partie la première hypothèse. Celle-ci veut que les élus se soient impliqués de façon croissante dans les réseaux liés au développement économique local ainsi que dans les partenariats et aussi qu'ils aient émergé comme leaders et comme interfaces, deux rôles tout à fait nouveaux pour eux. Comme il a été permis de se rendre compte, à l'exception près de la mairesse d'arrondissement, les élus ne se sont investis ni comme leaders, ni comme interfaces dans le secteur du développement économique local dans l'arrondissement, et ce, quelle que soit la période étudiée. Pour ce qui est des deux premiers rôles, l'évolution a été minime.

En ce qui concerne plus précisément l'action des élus dans les réseaux liés au développement économique local, on remarque qu'ils agissent tous, depuis le début des années 1990, principalement comme intermédiaires et comme représentants. Cela est vrai, bien qu'à des degrés divers, pour les conseillers municipaux tout comme pour les députés provinciaux et fédéraux. À l'inverse, ces mêmes élus n'interviennent d'aucune façon en tant que gardiens ou médiateurs. En ce qui a trait à la fonction de coordonnateur, il y a bien la mairesse d'arrondissement qui l'endosse à l'occasion à partir de 2004 lorsqu'elle s'affaire à coordonner la relation entre les fonctionnaires de l'arrondissement et les dirigeants de la CDÉC.

Sur le plan temporel, on constate que c'est presque exclusivement la fonction de représentant jouée par les élus qui a pris de l'ampleur depuis le début de la collaboration entre ceux-ci et la CDÉC Centre-Nord. On note une absence presque totale de changements au fil du temps en ce qui concerne les autres fonctions, ce qui

nous permet de qualifier l'évolution du rôle joué dans les réseaux liés au développement économique local de minime. Dans le cas de la fonction de représentant, l'analyse des données laisse voir que cette progression découle non pas d'un intérêt soudain des élus de ce territoire envers le développement économique local. Elle est plutôt le fruit de la sollicitation croissante dont ils font l'objet de la part du nouveau directeur général de la corporation qui entre en poste en 1999. Ce dernier se montre particulièrement ouvert à la collaboration avec l'État et voit les élus comme des vecteurs essentiels vers les hautes sphères de l'État. Il y a également eu une certaine évolution concernant la fonction de coordonnateur. En effet, avant que la mairesse n'endosse ce rôle à la suite des réformes de 2003, personne ne le faisait. Il s'agit cependant d'une fonction que la mairesse ne remplit que de façon très sporadique de sorte qu'on ne peut qualifier cette évolution de prononcée.

Pour ce qui est du rôle des élus dans le cadre des partenariats, on note bien une certaine progression au fil du temps, mais celle-ci est limitée. Le fait que les responsables de la CDÉC Centre-Nord n'aient jamais hésité à faire appel aux élus lors des négociations ou de l'application des ententes partenariales avec l'État y est pour beaucoup. En effet, l'attitude favorable des dirigeants de la CDÉC quant à l'implication des élus dans le cadre des partenariats a existé de tout temps, que ce soit à l'époque où est en poste une direction qui prône davantage d'autonomie pour l'organisme par rapport à l'État (avant 1998) ou bien à l'époque où gouverne une direction plus ouverte à la collaboration avec le secteur public. Les responsables de la corporation ont même eu recours aux conseillers municipaux dès la première moitié des années 1990, ce qui n'a pas été observé dans les deux autres cas étudiés.

En fait, l'évolution la plus déterminante en ce qui concerne le rôle des élus dans les partenariats se situe davantage sur le plan du palier d'élu le plus impliqué. On assiste en effet à un effacement progressif des députés au profit des conseillers municipaux à partir de 2004. Ces derniers, la mairesse d'arrondissement en tête,

expriment clairement leur volonté d'être considérés comme les nouveaux interlocuteurs de la CDÉC dans ses relations avec l'État. Ils sont bien conscients de ne pas tout contrôler en matière de développement économique local à l'échelle locale puisque la nouvelle configuration institutionnelle au niveau municipal ne le leur permet pas. La présence, notamment, du conseil d'agglomération sur lequel ils ont relativement peu d'emprise freine leurs ambitions. Néanmoins, leur désir d'avoir un maximum de contrôle sur le développement économique local, en général, et sur l'orientation des activités de la CDÉC Centre-Nord, en particulier, est explicite. Ainsi, lorsqu'on considère l'ensemble de la situation, on constate qu'il s'agit surtout d'une substitution des élus impliqués plutôt que d'une réelle progression de l'influence qu'ils ont dans la mise en place des partenariats avec l'État. L'action des élus à cet égard s'est peu intensifiée depuis les années 1990.

De manière générale, les acteurs locaux s'entendent pour dire que les élus de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension ne se sont pas érigés en leaders dans le développement économique local avant 2003. La question de leur leadership à partir de 2004 est cependant matière à débat parmi les acteurs locaux. C'est en fait le rôle de leader qu'endosserait la mairesse d'arrondissement qui ne fait pas l'unanimité. Si pour certains, cette élue démontre bel et bien un leadership en matière de développement économique local, pour d'autres, les actions de celle-ci vis-à-vis de la CDÉC Centre-Nord se rapprochent davantage de l'autoritarisme. Nonobstant le cas de la mairesse d'arrondissement, il demeure qu'aucun autre élu n'a embrassé ce rôle relativement au développement économique local dans Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, et ce, quelle que soit la période.

Enfin, en ce qui a trait au rôle d'interface, on constate dans cet arrondissement l'absence pure et simple d'une interface reconnue de tous les milieux, que ce soit le communautaire, celui des affaires ou encore l'État. La participation des élus au développement économique local étant, au mieux, timide, ils ne changent rien à la

situation au cours des trois périodes étudiées. En fait, aucun acteur de ce territoire, ni même la CDÉC Centre-Nord, n'a démontré sa capacité d'unir les différents intérêts individuels issus des divers acteurs locaux de façon à les orienter au service du bien collectif de la communauté. Les tentatives d'implanter une table des élus ayant servi d'interface ont jusqu'ici connu peu de succès. Le premier essai a eu lieu au cours de la première période et a été de courte durée, la table n'arrivant pas à prendre racine. Pour ce qui est de la seconde tentative, elle n'a toujours pas donné de fruits.

Comme on peut déjà le percevoir en analysant l'évolution des rôles, les divers types d'élus n'ont pas expérimenté les multiples réformes institutionnelles de la même façon.

6.3.2. L'évolution selon le type d'élue

Le cas de Villeraie–Saint-Michel–Parc-Extension oblige également à reconsidérer certains aspects de la seconde hypothèse. Celle-ci veut, dans un premier temps, qu'au fil des réformes, les élus municipaux aient surpassé les députés provinciaux et fédéraux quant à la prépondérance de leur rôle auprès de la CDÉC en matière de développement économique local. La deuxième partie de l'hypothèse indique que la mairesse d'arrondissement serait l'élue ayant le plus profité des réformes et qu'elle se situerait maintenant tout juste sous les ministres en termes d'influence. Si la première partie de l'hypothèse peut effectivement être corroborée grâce aux données recueillies, il n'en va pas de même avec la seconde. En effet, on ne retrouve, sur le territoire de Villeraie–Saint-Michel–Parc-Extension, aucun ministre particulièrement important, et ce, quels que soient le palier et la période. Du coup, la mairesse d'arrondissement devient à bien des égards, au terme de la troisième période, l'élue la plus influente du territoire.

Le fait qu'aucun député-ministre oeuvrant dans Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension ne détienne un portefeuille lié au développement économique local n'est pas étranger au fait que les simples députés puissent se distinguer presque autant auprès de CDÉC Centre-Nord. En effet, aucun des ministres présents ne peut mobiliser directement (sans intermédiaire) des ressources pouvant avoir un impact considérable sur le développement économique local. Cela dit, les ministres oeuvrant dans le territoire conservent tout de même une influence plus grande que les députés. L'élément marquant dans le cas présent est surtout la faible marge qui existe entre les députés et les ministres.

Le cas du député provincial de Laurier-Dorion, qui a été tour à tour ministre puis simple député, permet de mieux comprendre cette situation. Si un élu ne s'intéresse que très peu au développement économique local du temps où il est député, il y a peu de chance qu'il en fasse une priorité alors qu'il accède à une fonction de ministre. L'inverse est tout aussi vrai. Il est rare qu'un ministre ayant peu fait de cas du développement économique local y montre beaucoup plus d'intérêt une fois redevenu simple député. Ce n'est pas tant la fonction de ministre que l'intérêt porté pour un champ d'intervention qui influence la participation d'un élu.

Le cas du député fédéral de Papineau nous éclaire également sur l'effet limité que peuvent avoir les ressources dont dispose un élu sur son implication dans le développement économique local si celui-ci démontre un intérêt limité pour ce champ d'action. Dans le cas présent, ce député se trouve à la tête de divers ministères d'importance (bien que non lié directement au développement économique local) et a, du coup, accès à des ressources considérables. Pourtant, sa participation aux activités et aux projets relatifs au développement économique local est plutôt restreinte, son attention étant davantage portée sur les affaires étrangères. C'est d'ailleurs ce que perçoit un dirigeant de la CDÉC Centre-Nord :

C'est important aussi de voir dans quel contexte on œuvre aussi. Tu sais, je te dirais que, même si entre un député et un ministre, en réalité le ministre a plus un mot à dire, un maire a plus un mot à dire, ça va dépendre de qui a les intérêts à cœur, de son comté, de la localité.³²¹

En ce qui concerne la montée des conseillers municipaux en tant qu'élus de premier plan dans le secteur du développement économique local, cela est dû à la fois à l'acquisition de nouvelles responsabilités et à l'implication limitée des députés provinciaux et fédéraux dans ce champ. C'est ainsi un peu par la force des choses que les dirigeants de la CDÉC Centre-Nord se tournent davantage vers eux. Comme nous le verrons dans la section suivante, les efforts des responsables de la corporation ont été nombreux avant que les élus municipaux ne décident de se prévaloir de l'espace qui leur était fait. En fait, ceux-ci n'embrassent toujours pas pleinement leur nouveau rôle. Tout comme dans les autres arrondissements étudiés, ils demeurent fortement accaparés par les responsabilités qu'ils détiennent au préalable en matière de services aux citoyens et d'aménagement du territoire.

Par ailleurs, la faible implication des députés-ministres du territoire explique également la montée en puissance de la mairesse d'arrondissement. Celle-ci, dotée de ses nouvelles responsabilités, ne fait pas face à un autre élu occupant historiquement une place de premier plan dans l'arrondissement, comme c'est le cas dans Mercier-Hochelaga-Maisonneuve. Sans nier pour autant l'influence des ministres, il demeure que la marge de manœuvre de la mairesse d'arrondissement est beaucoup plus grande du fait qu'aucune figure publique dominante n'est présente au sein de l'arrondissement.

Somme toute, l'évolution du rôle des élus de chaque palier de gouvernement est limitée, mais tout de même palpable. Par contre, il n'est pas possible d'affirmer que cette évolution s'est faite dans le sens indiqué par la seconde hypothèse posée.

³²¹ Dirigeant CDÉC Centre-Nord 2

Comme nous le verrons, la transformation du rôle des élus ne découle pas non plus uniquement des réformes institutionnelles de 1997 et de 2003.

6.3.3. L'influence des différentes réformes institutionnelles

La faible évolution du rôle des élus de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension auprès de la CDÉC Centre-Nord, surtout en ce qui concerne les députés, ne permet pas de conclure que les réformes institutionnelles de 1997 et de 2003 ont eu un impact prononcé à cet égard. Néanmoins, tel que le veut la troisième hypothèse, il s'avère que la réforme de 2003 a entraîné davantage de changement que la précédente pour ce qui est du rôle des élus de ce territoire. Elle a en effet permis aux élus du palier municipal d'émerger comme principaux vis-à-vis de la CDÉC dans les rapports que cette dernière entretient avec l'État.

Comme nous l'avons vu précédemment, la réforme de 1997, visant à faire de la CDÉC Centre-Nord le mandataire des programmes du CLD de Montréal pour son territoire, a été implantée dans un contexte de crise interne au sein de cet organisme communautaire. L'opposition entre un groupe désireux de préserver l'autonomie de la corporation et un deuxième plus ouvert à une collaboration rapprochée avec l'État rend très complexe l'embauche d'un nouveau directeur général. Ces tensions font en sorte que l'organisme se retrouve sans direction pendant de longs mois. La nouvelle direction de la CDÉC entre finalement en fonction l'année suivant l'implantation de la réforme CLD, soit en 1999. Une des premières décisions prises par celle-ci a été d'accentuer les changements qu'apportait la réforme en proposant une fusion partielle du comité des partenaires locaux et du conseil d'administration. Cette décision vise clairement à inciter les élus à s'impliquer davantage aux côtés de la CDÉC, ce que la réforme telle qu'instituée par le gouvernement n'avait visiblement pas permis jusque-là. Le peu d'empressement à profiter de cette nouvelle occasion d'influencer la dynamique du secteur du développement économique local dont font preuve les élus

en se présentant toujours très peu au conseil d'administration permet de conclure à l'échec, à tout le moins partiel, de cette mesure. On peut également porter le même jugement quant à la composante de la réforme CLD qui visait à rapprocher les élus locaux des instances de gouvernance liées au développement économique local. De ces échecs découle la nécessité pour les dirigeants de la CDÉC, à partir de 1999, de multiplier les démarches informelles afin de maintenir les élus informés et de s'assurer de leur collaboration.

Les multiples changements institutionnels qu'entraînent les réformes de 2003 ont eu davantage d'impact sur le rôle des élus que ne l'avait eue la réforme CLD. Le projet de loi 9, instituant le poste de maire d'arrondissement, s'avère particulièrement influent puisque l'accroissement du rôle joué par les élus municipaux en matière de développement économique local découle surtout de la montée de ce nouvel élu. Dans le cas présent, ce dernier exprime clairement sa volonté de se poser en responsable de la définition des objectifs relatifs au développement économique local pour son territoire, et ce, bien qu'il soit conscient d'évoluer dans une structure institutionnelle ne lui laissant pas le plein contrôle de son territoire.

Outre le rôle prépondérant que joue maintenant la mairesse, il demeure que les conseillers municipaux de Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension, pour leur part, n'embrassent pas pleinement les nouvelles responsabilités qui leur sont attribuées. Leur implication dans l'organisation d'initiatives de développement économique local particulières reste secondaire. En ce qui concerne l'ébauche du PALÉE, le plan d'action triennal que doit produire la CDÉC en collaboration avec l'arrondissement, leur participation est encore bien timide. Ceux-ci laissent généralement aux fonctionnaires responsables du développement économique à l'arrondissement le soin de mener à bien cet exercice. Pour leur part, ils se contentent de participer au processus lors de l'approbation du plan par le conseil d'arrondissement.

Somme toute, il existe encore une marge appréciable à combler entre ce que les conseillers municipaux pourraient faire, compte tenu des responsabilités acquises depuis 1997, et ce qu'ils font concrètement. Bien que des progrès plus importants aient été faits après 2003, cette dernière réforme n'a pas fait d'eux des acteurs prédominant sur le plan du développement économique local. Quant aux députés provinciaux et fédéraux, ils ont conservé, malgré les diverses réformes, la même attitude réactive. Ils n'interviennent, la plupart du temps, que lorsque l'on sollicite leur appui.

Conclusion

La CDÉC Centre-Nord a émergé au tournant des années 1980 et 1990 dans un des arrondissements les plus pauvres, les plus peuplés et les plus « artificiel » de Montréal. La population de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension est également caractérisée par la forte proportion de résidents issus de l'immigration qu'on y retrouve. C'est en fait près de la moitié de la population qui est née à l'étranger. Les fondateurs de cette CDÉC de deuxième génération visent au départ à offrir des services axés sur les besoins particuliers de cette clientèle de façon à améliorer leur qualité de vie.

Cette approche axée sur la clientèle distingue la CDÉC Centre-Nord de bien d'autres CDÉC qui adoptent une stratégie plutôt territoriale. Elle sera défendue pendant les premières années d'existence de la corporation. Si cela n'empêche pas le développement de liens avec les élus locaux, il demeure que ces derniers ne considèrent pas l'organisme comme un acteur incontournable du développement économique local dans l'arrondissement. Cette position découle en partie du fait que la CDÉC Centre-Nord est de taille modeste, comparativement au RESO et à la CDEST, et n'arrive pas à rejoindre tous les acteurs locaux de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, notamment l'entreprise privée. De plus, elle se montre relativement

imperméable aux demandes de réorienter son intervention formulées par l'État dans la première moitié des années 1990. Par ailleurs, le choix de stratégie de la CDÉC Centre-Nord s'explique également par le fait que le territoire n'a pas de signification pour cette corporation qui intervient dans un arrondissement qui n'est qu'une création administrative.

Bien qu'un changement assez radical d'orientation ait lieu à la fin de la décennie 90, dans le but de favoriser une collaboration plus étroite avec l'État, la corporation continuera de faire face à des problèmes de reconnaissance au sein du milieu local. En effectuant ce changement, elle s'est en effet aliéné une partie de la communauté qui rejette les plans du gouvernement qui veut faire des CDÉC les bras de l'État en matière de services aux entreprises et à l'entrepreneuriat. De plus, malgré les nombreux efforts faits par les dirigeants de la corporation pour s'assurer la participation actives des élus des différents paliers, les changements quant au rôle joué par ces derniers sont somme toute peu considérables.

Le fait de ne pouvoir compter sur un ministre, ou même, un simple député, dont le champ d'intervention de prédilection est celui du développement économique local s'avère particulièrement préjudiciable à une plus grande implication des élus auprès de la CDÉC Centre-Nord. Aucun leadership n'émane des élus qui demeurent pour la plupart en mode réactif. La présence prolongée de certains élus sur le territoire ne semble pas non plus favoriser un rapprochement prononcé avec la corporation.

Finalement, la montée récente des élus municipaux de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension a quelque peu changé la dynamique de la relation entre la CDÉC et les élus. Cependant, il n'est pas encore clair si ces élus, qui se veulent les nouveaux interlocuteurs de la CDÉC dans ses relations avec l'État, souhaitent, à plus long terme, demeurer de simples collaborateurs ou s'ils désirent plutôt prendre le contrôle complet du secteur du développement économique local.

CHAPITRE VII

LE RAPPORT ÉLUS-CDÉC : SYNTHÈSE ET DISCUSSION SUR UNE RELATION QUI ÉVOLUE À VITESSE VARIABLE

Introduction

Les réformes institutionnelles qui prennent place en 1998 et en 2003 dans le champ du développement économique local bouleversent considérablement l'environnement dans lequel les élus du Sud-Ouest, de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension évoluent ainsi que leur rapport avec les CDÉC de ces arrondissements. Les élus des différents territoires deviennent progressivement détenteurs de nouvelles responsabilités dans ce secteur d'activité, particulièrement dans le cas du maire d'arrondissement (en premier lieu) et des élus municipaux (dans une moindre mesure). Néanmoins, comme il a été permis de le constater, tous les élus ne vont pas pour autant faire usage de leurs nouvelles responsabilités dans une même mesure. Certains démontrent plus d'empressement que d'autres à prendre une place plus importante dans ce champ d'activité.

Le présent chapitre vise à mettre en comparaison les trois cas étudiés précédemment afin de constater plus clairement les similitudes et différences qui les caractérisent à la lumière des différentes dimensions développées dans le cadre conceptuel. Ce sera également l'occasion de faire un retour sur la littérature ayant servi à la construction dudit cadre. Nous débuterons en analysant le rôle des élus en

tant qu'articulateur dans les réseaux locaux des différents territoires pour ensuite enchaîner avec leur rôle dans les partenariats qui ont été conclus avec les CDÉC de chaque arrondissement retenu. Par la suite, nous poursuivrons avec une comparaison du rôle de leader des élus dans les trois territoires avant de terminer en présentant les similitudes en ce qui concerne leur rôle d'interface. Le chapitre se terminera par une discussion sur l'impact des dynamiques territoriales et des facteurs individuels.

7.1. La synthèse des différents rôles

L'analyse du rôle des élus et de la gouvernance urbaine dans le secteur du développement économique local a permis de faire ressortir bon nombre de similitudes entre les trois cas étudiés, mais également certaines disparités. Les données indiquent que, majoritairement (mais pas exclusivement), ces différences opposent le cas de deux CDÉC de première génération (RESO et CDEST) à celui de la CDÉC de troisième génération (CDÉC Centre-Nord).

7.1.1. Le rôle d'articulateur dans des réseaux au fonctionnement inégal

À la base des processus de développement économique local se trouvent les réseaux constitués de différents acteurs économiques et institutionnels qui se concertent et échangent des ressources, matérielles ou non, dans le but d'influencer les lieux décisionnels clés (Fontan *et al.*, 2002 : 314). On observe ce genre de réseaux dans les trois territoires étudiés alors que les dirigeants des CDÉC et autres membres de la société civile, les élus des divers paliers, les fonctionnaires ainsi que les acteurs du secteur privé se retrouvent de temps à autre. C'est le cas par exemple lors de rencontres entre collègues, lors de réunions ou encore à l'occasion d'autres événements publics (soirées-bénéfices, lancement d'une nouvelle entreprise, cérémonies officielles, etc.).

À l'analyse des situations observées dans les trois territoires sélectionnés, on constate, tout comme le mentionne Pecqueur (2000 : 51) que la synergie des relations de réseaux varie d'un territoire à l'autre en termes d'intensité. Ainsi, on retrouve des réseaux bien articulés qui permettent la circulation de nombreuses ressources dans le Sud-Ouest ainsi que dans Mercier-Hochelaga-Maisonneuve. Ce n'est cependant pas le cas dans Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension où les réseaux sont plus fragmentés. Par ailleurs, les deux CDÉC issues de la première génération, le RESO et la CDEST, comptent non seulement sur leur ancienneté, mais aussi sur des moyens financiers supérieurs à ceux des autres corporations afin d'investir ces différents réseaux liés au développement économique local. Comptant sur moins de ressources, la CDÉC Centre-Nord n'arrive pas à faire sentir sa présence de la même façon dans les réseaux qui se développent dans l'arrondissement de Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension.

En ce qui concerne les élus, on constate que dans les trois arrondissements, lorsqu'il est question du rôle d'articulateur de réseaux, la fonction d'intermédiaire est celle qu'ils jouent le plus fréquemment, et ce, depuis le début des années 1990. Les élus assument souvent, en effet, le rôle de « porte d'entrée » dans un réseau pour de nouveaux acteurs locaux. Comme l'avaient noté Clayton Thomas et Melkers (2001) dans leur recherche, la méconnaissance de la structure bureaucratique ainsi que des institutions locales oeuvrant en matière de développement économique local pousse les gens à prendre contact avec les élus pour avoir accès à certaines ressources. En matière de développement économique local, il s'avère que les ressources recherchées se retrouvent souvent au sein des CDÉC, ce qui peut être observé dans les trois territoires étudiés.

Des similitudes sont également observables entre les trois cas en ce qui concerne la fonction de représentant des CDÉC assumée par les élus. Non seulement se font-ils les porteurs d'informations provenant de la sphère étatique, mais il leur arrive

également d'agir comme messagers des CDÉC auprès de l'État. Dans les trois cas observés, on constate que les députés, qu'ils soient provinciaux ou fédéraux, portent certains messages des CDÉC vers la sphère politique ou encore administrative de l'État. On note également que du côté des élus municipaux, dans tous les cas, il faudra attendre l'arrivée des élus au sein des comités des partenaires locaux ou encore des conseils d'administration, à la fin des années 1990, avant qu'ils n'assurent la même fonction auprès de la Ville de Montréal. Au cours de la période précédente, les dirigeants du RESO, de la CDEST et de la CDÉC Centre-Nord favorisent un contact direct avec les hautes sphères de la Ville.

Le tableau 7.1 permet de constater que la CDEST et le RESO, contrairement à la CDÉC Centre-Nord, ont bénéficié fortement de la présence sur leur territoire d'un député responsable de ministères liés au secteur du développement économique local, et ce, au cours de deux premières périodes. On note particulièrement, dans le cas du Sud-Ouest, la présence du député de La Salle-Émard à la tête du BFDRQ, et dans le cas de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, celle de la députée provinciale d'Hochelaga-Maisonneuve à la tête du ministère de la Main-d'œuvre, puis de celui des Affaires municipales. Non seulement la présence de ces ministres a-t-elle permis à ces deux CDÉC d'obtenir davantage de financement pour des projets pilotes que toutes les autres corporations, mais elle leur a fourni un canal de communication privilégié avec les hautes sphères gouvernementales. Le RESO et la CDEST ont également profité du fait que ces députés-ministres ont été présents du moment où elles ont vu le jour jusqu'à aujourd'hui, ce qui a également favorisé l'établissement de liens privilégiés. Dans le cas de Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension, certains députés occupent des charges de ministres. Cependant, il s'agit de ministères n'ayant aucune connexion avec le développement économique tels que le ministère des Affaires indiennes au provincial ou celui de la Coopération internationale au fédéral. Si ces postes de ministres leur donnent accès à certaines hautes instances gouvernementales, ils n'ont pas nécessairement accès aux comités restreints des

priorités. De plus, ils ne leur permettent pas d'avoir directement le contrôle de certaines ressources (notamment financière) qu'ils peuvent orienter vers leur CDÉC.

Tableau 7.1

Le rôle d'articulateur des élus dans le cas du Sud-Ouest, de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et de Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension

Période	Territoire	Type d' élu				
		Conseillers municipaux	Députés provinciaux	Députés fédéraux	Comités des élus	Maires d'arrond.
1990-1997	S-O	Oui	Oui (surtout ministres)	Oui (surtout ministres)	Partiellement	-
	MHM	Oui	Oui (surtout ministres)	Oui	-	-
	VSP	Oui	Oui	Oui	Non	-
1998-2003	S-O	Oui	Oui (surtout ministres)	Oui (surtout ministres)	Partiellement	-
	MHM	Oui	Oui (surtout ministres)	Oui	-	-
	VSP	Oui	Oui	Oui (surtout ministres)	-	-
2004-2006	S-O	Oui	Oui	Oui	Partiellement	Oui (devient un incontournable)
	MHM	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
	VSP	Oui	Oui	Oui	Non	Oui

Par ailleurs, les ressources des élus locaux se sont accrues avec les réformes institutionnelles récentes qui ont favorisé la décentralisation des responsabilités liées au développement économique local vers les municipalités et les arrondissements. Déjà bien impliqués dans une multitude de réseaux liés à ce champ d'activité, les élus municipaux se retrouvent ainsi détenteurs de ressources beaucoup plus importantes que cela n'était le cas lors de la création des CDÉC au tournant des années 1980 et 1990. Cela est particulièrement vrai pour les maires d'arrondissements qui deviennent

des élus prépondérants. L'implication des élus locaux en tant qu'articulateur dans les réseaux locaux est sans contredit favorisée par la nouvelle donne.

Comme on peut le voir dans le tableau 7.1, un corollaire de cette décentralisation des pouvoirs vers le palier municipal à partir de la réforme de 2003 est que les ministres ne se distinguent plus autant des simples députés ou des élus municipaux en ce qui concerne le rôle d'articulateur. Il s'agit d'une situation qui est observable dans les trois arrondissements étudiés. Les responsabilités liées au développement économique local étant maintenant plus dispersées (le gouvernement provincial demeure tout de même impliqué activement dans l'élaboration des programmes de développement entre autres par le biais d'Emploi-Québec), les dirigeants des CDÉC des trois territoires se doivent d'entretenir davantage de relations avec les élus des trois paliers. Ils ne peuvent plus se contenter de prendre contact avec les ministres oeuvrant sur leur territoire. Cela dit, ces derniers demeurent sans contredit des acteurs disposant de ressources très importantes auxquelles les responsables du RESO, de la CDEST et de la CDÉC Centre-Nord font appel régulièrement.

7.1.2. Le rôle dans des partenariats empreints de relations hiérarchiques

Depuis maintenant près de vingt ans, l'usage de la notion de partenariat s'est accru progressivement lorsqu'il est question de développement économique local. Les partenariats impliquent généralement une collaboration à différentes étapes du développement d'initiatives dans ce secteur d'activité, soient celles de l'observation, de l'analyse, de la mise en œuvre et du suivi (Bryant, 1994). Le territoire montréalais ne fait pas exception à la règle alors que les ententes partenariales s'y multiplient depuis les années 1980. Ces partenariats réunissant l'État, la société civile et le secteur privé ont évolué au fil des ans et des réformes institutionnelles. L'analyse des trois cas sélectionnés permet de faire ressortir à la fois des similitudes et des

différences en ce qui concerne les relations partenariales qui unissent les CDÉC et l'État ainsi que par rapport l'implication des élus dans le cadre de ces relations.

Sur le plan des similitudes entre les trois territoires étudiés, notons la présence de plus en plus palpable de hiérarchies au sein des partenariats conclus entre les différents paliers gouvernementaux et les CDÉC. Cela vient contredire ce qu'avance Bryant pour qui il ne peut y avoir de hiérarchie entre les partenaires. Cet auteur soutient plutôt qu'un équilibre est constamment maintenu entre eux. Or, la situation observée, même dans les cas du RESO et de la CDEST, donne plutôt raison à Lévesque et Mager (1992) qui soutiennent quant à eux que le développement économique local peut très bien s'inscrire dans une relation asymétrique ou encore dans un rapport de domination. Toutefois, il est clair, comme l'affirment ces auteurs, qu'un minimum de confiance mutuelle doit subsister entre les partenaires. Et c'est précisément ce que l'on constate dans les cas étudiés. S'il en était autrement, les partenariats en place ne pourraient plus tenir. Dans le cas de ceux qui existent entre les CDÉC des trois arrondissements étudiés et les trois paliers de gouvernement, l'équilibre minimum perdure malgré la perte d'autonomie notable que doivent accepter les corporations. La situation reste également stable en dépit de la présence de maires d'arrondissement qui veulent établir leur mainmise sur l'orientation que prendra l'arrondissement en matière de développement économique local. Cette volonté d'être l'élu ayant le dernier mot concernant la direction à prendre peut-être observée chez les trois maires d'arrondissement, bien qu'elle soit exprimée avec une ardeur variable.

Ainsi, les partenariats qui unissent l'État et les CDÉC des trois arrondissements reposent visiblement sur une série de compromis entre les acteurs en présence plutôt que sur un consensus. En effet, les CDÉC ont entre autres dû adapter les services

qu'elles offraient traditionnellement, notamment dans le champ de l'employabilité³²², afin de préserver le financement de l'État. En retour, l'État a permis aux CDÉC de conserver leur mode de gouvernance interne et de ne pas accorder aux élus locaux les mêmes pouvoirs que détiennent leurs confrères oeuvrant au sein du conseil d'administration des autres CLD du Québec. Que ce soit dans le Sud-Ouest, dans Mercier-Hochelaga-Maisonneuve ou dans Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension, l'État demeure un partenaire prépondérant qui est en mesure d'imposer certaines mesures même aux CDÉC ayant le plus d'envergure. Celles-ci sont en mesure de négocier et de résister aux actions gouvernementales, mais sans toutefois pouvoir s'y opposer entièrement. Cela s'explique largement par la dépendance marquée de l'ensemble des CDÉC sur le plan du financement qu'elles reçoivent de l'État. Dans le cas présent, le RESO et la CDEST, grâce aux ressources plus importantes dont elles disposent, démontrent une capacité plus grande de défendre leur autonomie d'action face à l'État que ne le fait la CDÉC Centre-Nord. Celle-ci a dû par exemple abandonner sa stratégie d'action axée sur les types de clientèle plutôt que sur le territoire comme cela se fait dans la plupart des autres CDÉC montréalaises³²³. Dans le cas des deux CDÉC issues de la première génération, on observe toujours une capacité d'influencer et de mobiliser la communauté locale. Il s'agit d'une réalité que l'État ne peut ignorer, surtout lorsque surgissent des projets de développement controversés tels que l'implantation du Casino de Montréal au bassin Peel, dans l'Arrondissement Sud-Ouest ou encore la modernisation de la rue Notre-Dame dans Mercier-Hochelaga-Maisonneuve. Néanmoins, la préservation de l'autonomie de

³²² Cela est particulièrement vrai dans le cas de la CDEST et de son modèle de guichet unique. Avant que les centres locaux d'emplois ne soient créés, les activités liées à l'employabilité occupaient une place prépondérante au sein de cette corporation.

³²³ Il s'agit là d'un second changement majeur dans le cas de cette corporation puisqu'elle avait déjà été dans l'obligation, dès le départ, de modifier considérablement son territoire d'intervention en délaissant le quartier de la Petite-Italie au profit de celui de Saint-Michel. Elle délaissait du coup un territoire dont l'homogénéité était plus accentuée que cela est le cas aujourd'hui.

même que l'ascendant sur la population locale s'avèrent de plus en plus difficiles à maintenir au fil des réformes, même pour ces deux CDÉC de la première heure.

Concernant l'implication des élus, si certains dirigeants de CDÉC, en premier lieu ceux du RESO, se montrent réticents à accorder une place prépondérante à ceux-ci au sein du conseil d'administration de leur corporation, ils n'ont pas la possibilité de les exclure purement et simplement de celui-ci. Cette présence de représentants de l'État au sein du conseil d'administration s'inscrit dans une série de mesures adoptées au fil des réformes institutionnelles et contribue à la perte d'autonomie des CDÉC. Toutefois, malgré leur volonté de ne pas céder trop de contrôle aux élus, les dirigeants des trois CDÉC n'hésitent pas à faire appel à ces derniers lorsque vient le temps de renouveler les ententes partenariales ou encore lorsqu'un problème survient dans l'application de celles-ci.

Comme l'indique le tableau 7.2, les dirigeants de la CDÉC Centre-Nord se distinguent de ceux des deux autres CDÉC en se montrant plus ouverts à faire appel aux conseillers municipaux dès la première période. Cette stratégie découle en partie du fait qu'avant la création du poste de maire d'arrondissement, aucun député du territoire ne démontre une volonté réelle d'être considéré comme le principal chef de file en matière de développement économique local. De plus, comme cela a été mentionné précédemment, les députés-ministres du territoire ne sont pas à la tête de ministères liés au développement économique local et, de ce fait, possèdent moins de pouvoir d'influence. Cette situation pousse les dirigeants de la CDÉC Centre-Nord à employer tous les canaux mis à leur disposition afin de négocier avec l'État. Pour leur part, les responsables de la CDEST préféreront attendre au moment de l'implantation de la réforme CLD en 1998. Les dirigeants du RESO, quant à eux, attendront jusqu'au moment de la réforme municipale pour en faire de même. Cela correspond au moment où les élus municipaux acquièrent davantage de responsabilités et où la

décentralisation des pouvoirs en matière de développement économique local vers les municipalités devient plus effective.

Tableau 7.2

Le rôle des élus dans les partenariats dans le cas du Sud-Ouest, de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension

Période	Territoire	Type d' élu				
		Conseillers municipaux	Députés provinciaux	Députés fédéraux	Comités des élus	Maires d'arrond.
1990-1997	S-O	Non	Oui (appui soutenu)	Oui (appui considérable)	Oui (appui soutenu)	-
	MHM	Non	Oui (appui considérable)	Oui	-	-
	VSP	Oui (faiblement)	Oui	Oui (surtout ministres)	Non	-
1998-2003	S-O	En émergence (fin de période)	Oui (appui soutenu)	Oui (appui soutenu)	Oui (appui soutenu)	-
	MHM	En émergence (fin de période)	Oui (appui considérable)	Oui	-	-
	VSP	Oui (faible excepté fin de période)	Oui	Oui (surtout ministres)	-	-
2004-2006	S-O	Oui (renforcement marqué)	Oui (effacement partiel)	Oui (effacement partiel)	Oui (effacement partiel)	Oui (devient un incontournable)
	MHM	Oui	Oui (effacement partiel)	Oui	Non	Oui
	VSP	Oui	Oui (effacement partiel)	Oui (effacement partiel)	Non	Oui

Dans le cas du Sud-Ouest, la présence du comité des élus s'avère particulièrement précieuse pour les dirigeants du RESO qui avait d'ailleurs suggéré sa constitution aux élus à la fin des années 1980. Les responsables du RESO font fréquemment appel à ce regroupement des élus du territoire afin de faire pression sur

les trois paliers de gouvernement au moment de renégocier des ententes partenariales. Cet appui structuré s'avère particulièrement utile au moment de l'implantation des CLD qui menace de faire du RESO un simple exécutant au service de l'État. Malgré la présence d'un tel comité dans Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension au cours de la première et de la troisième période, la CDÉC Centre-Nord n'arrive pas à en faire un avantage dans le cadre de sa relation partenariale avec l'État.

Dans Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, la CDEST profite principalement de la présence de la députée provinciale d'Hochelaga-Maisonneuve. L'implication soutenue de celle-ci dans le développement économique local, doublée d'une présence pendant de nombreuses années à la tête de ministères-clés dans ce champ d'activité, en fait une intermédiaire de choix dans les relations partenariales avec l'État.

C'est donc surtout dans la façon de faire appel aux élus que les trois CDÉC étudiées se distinguent les unes des autres puisque toutes trois y font de plus en plus appel au fil des ans. Néanmoins, les dirigeants des trois CDÉC concèdent que les élus, malgré leur implication accrue dans le fonctionnement de leur corporation après les deux vagues de réformes, ont de plus en plus de difficulté à dégager une marge de manœuvre pour leur CDÉC, tel que cela leur est demandé. Ainsi, bien que contribuant au renforcement de la position de l'État au sein du partenariat avec les CDÉC, les élus n'arrivent pas pour autant à contrôler à leur guise les agissements de l'État et de son appareil administratif. La période 1990-1997 est aujourd'hui vue par les responsables des CDÉC comme un âge d'or pour ces organismes de développement alors que l'obtention de financement n'était pas soumise à un contrôle bureaucratique (et hors du contrôle des élus) aussi serré que cela est le cas aujourd'hui.

7.1.3. Le rôle de leader dans un secteur d'activité inégalement investi par les différentes CDÉC

Le leadership communautaire constitue une variable parfois négligée lorsqu'il est question de développement économique local. C'est ce qu'avancent DiGaetano et Klemanski (1999) qui la considèrent pour leur part d'une grande importance, au même titre que les cultures locales. Certains autres auteurs, quant à eux, en font « la clé de voûte » du processus de participation de la communauté concernée par des initiatives de développement (Vachon, 1993) ou « the most critical competence » (MacNeil, 1994 : 185).

Comme le tableau 7.3 permet de s'en rendre compte, les observations faites dans les trois arrondissements à propos de cette compétence de premier ordre ne permettent pas d'identifier chez les élus, à quelques exceptions près, notamment la députée provinciale d'Hochelaga-Maisonneuve, des leaders chez qui on reconnaît toutes les caractéristiques constitutives. On ne retrouve ainsi presque aucun élu qui, à la fois, arrive à capter l'attention de son entourage, à gagner sa confiance et à centrer cette attention sur une vision des choses en plus de participer activement, et de façon constante, à l'identification des problèmes ainsi qu'à la définition des pistes de solution et des objectifs à poursuivre, en plus de trouver les ressources nécessaires à l'atteinte de ces objectifs.

Tableau 7.3

Le rôle de leader des élus dans le cas du Sud-Ouest, de Mercier–Hochelaga–Maisonnette et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension

Période	Territoire	Type d'élus				
		Conseillers municipaux	Députés provinciaux	Députés fédéraux	Comités des élus	Maires d'arrond.
1990-1997	S-O	Non	Non	Non (sauf pour obt. Res. Financières)	Non	-
	MHM	Non	Oui	Non	-	-
	VSP	Non	Non	Non	Non	-
1998-2003	S-O	Non	Non	Non	Non	-
	MHM	Non	Oui	Non	-	-
	VSP	Non	Non	Non	-	-
2004-2006	S-O	Non	Non	Non	Non	En émergence
	MHM	Non	Oui (effacement partiel)	Non	Non	En émergence
	VSP	Non	Non	Non	Non	Oui

Ainsi, contrairement à ce que Prévost (2003) a observé dans le milieu rural, on ne peut dire que la légitimité que confère le processus électoral aux élus montréalais leur permet nécessairement de jouer un rôle particulier dans le développement économique local. La présence dans les arrondissements de nombreux autres acteurs en mesure d'assurer le leadership fait en sorte que les élus doivent en faire davantage pour se démarquer et faire en sorte que la communauté locale partage leur vision des choses. Cette situation vient renforcer les observations faites par Vachon (1993) pour qui la fonction des élus n'en fait pas inéluctablement des leaders dans le secteur du développement économique local³²⁴. Malgré l'attribution de nouvelles responsabilités

³²⁴ Reese (1997) fait une affirmation similaire en ce qui concerne la situation qui prévaut aux États-Unis où les gouvernements municipaux appartiennent à l'un des deux types de structure

au cours des réformes institutionnelles qui ont touché ce champ d'activité et l'organisation municipale, on ne constate par l'expression de la part des élus d'un leadership plus fort. Les maires d'arrondissements constituent les seules exceptions à cet égard. Toutefois, le peu de temps écoulé depuis la création de leur poste oblige à une certaine retenue dans les conclusions qui peuvent être tirées à ce sujet.

Le leadership ne découlerait donc pas forcément de l'acquisition de nouvelles responsabilités, selon ce qui a été noté sur le terrain. Deux éléments ressortent particulièrement de nos observations, et ce, dans les trois territoires étudiés. D'une part, les compétences accordées aux conseillers municipaux sont accompagnées par d'importantes contraintes, ce qui réduit considérablement la marge de manœuvre dont ils disposent. Nous pensons notamment aux règles entourant le suivi des activités réalisées par les CDÉC. Ainsi, la bureaucratisation de la relation entre les élus et leur corporation de développement qu'entraîne la réforme municipale a aussi des effets limitatifs sur l'action des élus du fait que ce sont les fonctionnaires qui prennent en charge la presque totalité du processus de suivi des activités régulières des CDÉC.

De plus, nos recherches indiquent que l'appartenance au gouvernement, n'est pas une condition *sine qua non* pour exercer du leadership, bien qu'elle constitue un avantage de poids. Dans le même ordre d'idée, au-delà de l'influence que peut avoir un titre de ministre sur le leadership exercé, il semble que ce soit la nature du ministère qui fasse vraiment la différence dans l'influence que détiennent les élus et dans la capacité qu'ils ont d'intervenir concrètement. Le cas du député de La Salle-

organisationnelle soit le système réformé (caractérisé par les importants pouvoirs que détient le maire) ou le non-réformé (ou le pouvoir est davantage concentré au niveau du conseil municipal). Reese soutient que le leadership peut provenir aussi bien de l'intérieur que de l'extérieur des structures organisationnelles formelles (maire, directeur général, conseil de ville, etc.). Les particularités du système politique municipal états-unien et la dynamique qui en découle rendent cependant difficile le rapprochement avec la situation analysée dans le cadre de la présente recherche. Une comparaison entre les deux cas revêt un intérêt certain, mais une analyse approfondie serait nécessaire afin de tirer des conclusions valables.

Émard, dont la capacité de mobiliser des ressources a diminué du temps où il était premier ministre comparativement à la période précédente où il était à la tête du BFDRQ, en est un exemple éloquent.

Par ailleurs, les élus ne peuvent faire abstraction de la dynamique déjà en place dans le territoire dans lequel ils évoluent³²⁵. Par exemple, dans les cas du Sud-Ouest et de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, les nouvelles compétences des élus ne changent rien au fait qu'ils ont affaire à des territoires où les acteurs locaux sont très organisés et certains leaders sont très bien ancrés. La CDÉC de ces arrondissements a déjà développé, au cours des vingt dernières années, un leadership fort et original dans le secteur du développement économique local. Le vide à combler est minime pour les élus qui sont déjà accaparés par de nombreuses responsabilités, notamment celles relatives aux services aux citoyens. Cela dit, la présence au préalable d'un leader ne fait pas en sorte qu'il devient impossible pour les élus d'endosser ce rôle. Comme le souligne Prévost (1998), le leadership est rarement l'apanage d'un seul acteur dans une communauté où l'on retrouve une multitude d'instances politiques, économiques et administratives. La situation qui prévaut dans les trois arrondissements, et particulièrement dans ceux du Sud-Ouest et de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve où oeuvrent des CDÉC bien enracinées dans la communauté fait en sorte que les élus ont moins d'incitatifs à exercer un leadership dans le secteur du développement économique communautaire.

À cela s'ajoute le fait que la longue carrière politique de certains élus les mène parfois à nouer de solides liens de confiance avec une CDÉC. Pensons notamment

³²⁵ Prévost (1998) mentionne quelques-uns des facteurs internes et externes qui peuvent avoir de l'influence sur le leadership. Il s'agit de l'existence d'un environnement politique stable ou turbulent, des caractéristiques de la période sur le plan économique (expansion, consolidation ou dépression économique), de la taille de la communauté et de la nature de l'atmosphère qui règne au sein des acteurs locaux, alors qu'elle est parfois concurrentielle, parfois coopérative.

aux cas des députées provinciales de Saint-Henri/Sainte-Anne et d'Hochelaga-Maisonneuve ou encore à celui des députés fédéraux de La Salle-Émard et d'Hochelaga face à leur CDÉC respective. Ainsi, la relation qu'entretiennent ces élus avec la corporation de leur territoire fait en sorte qu'ils ressentent moins le besoin de prendre des initiatives en matière de développement économique local. Ils connaissent bien les services offerts par leur CDÉC et savent qu'elles couvrent efficacement ce champ d'activité. À cet égard, en ce qui concerne le troisième cas, celui de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, on constate que les élus se butent, un peu à l'instar de la CDÉC Centre-Nord, à l'hétérogénéité de leur territoire. La disparité des trois quartiers constituant l'arrondissement persiste depuis maintenant presque vingt ans, soit depuis la constitution même de ce territoire administratif par la Ville de Montréal, en 1990. Cette situation historique rend très ardu l'exercice d'un leadership à l'échelle de tout le territoire.

Ces observations faites dans les trois territoires analysés nous ramènent un peu à l'idée de *path dependency* défendue par certains auteurs néo-institutionnalistes, notamment Borraz et John (2004). En effet, pour ces derniers, le contexte historique et culturel a une influence sur le type de leadership qu'on retrouve. Le contexte historique et culturel n'est cependant pas le seul facteur qui influence l'endossement ou non du rôle de leader par les élus. En effet, notre étude indique également que le champ de spécialisation des élus influence considérablement leur implication dans les activités liées au développement économique local et, du même coup, le leadership qu'ils exercent dans ce secteur d'activité. Peu importe la configuration institutionnelle, les élus faisant du développement économique local leur cheval de bataille trouvent un moyen d'intervenir. Le cas de la députée provinciale d'Hochelaga-Maisonneuve dont le leadership est beaucoup plus accentué que celui des autres députés provinciaux le démontre bien. Les autres députés provinciaux qui évoluent sur le même territoire, bien que faisant face à un contexte institutionnel similaire, ne démontrent pas les mêmes qualités de leader que cette députée.

En somme, les changements institutionnels représentent surtout des occasions de s'impliquer que peuvent saisir ou non les élus. Ils ne sont en aucun cas garants de l'expression d'un leadership plus soutenu puisque de nombreux autres facteurs viennent influencer ce rôle que peuvent endosser les élus. Si peu d'élus se montrent ouverts à jouer le rôle de leader, la situation n'est guère mieux en ce qui concerne le rôle d'interface.

7.1.4. Le rôle d'interface : un rôle qui laisse les élus indifférents

Rappelons qu'un acteur endossant le rôle d'interface tente, d'une part, d'en arriver à un certain équilibre à travers les tensions et les conflits qui se manifestent parmi les acteurs locaux et, d'autre part, de mettre en relation les ressources locales et les ressources externes, le plus souvent celles de l'État. Le tableau 7.4 est fort éloquent à cet égard. Selon ce qu'on peut y voir, que ce soit dans Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, dans le Sud-Ouest ou encore dans Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, les élus de ces arrondissements, à l'exception de la mairesse de l'Arrondissement Sud-Ouest, se montrent complètement indifférents à ce rôle, et ce, quelle que soit la période. On ne retrouve ainsi pratiquement aucun élu de quelque palier que ce soit se montrant enclin à jouer ce rôle d'arbitre entre les besoins individuels du court terme et les besoins collectifs du territoire de plus long terme. Pourtant, les interfaces sont d'une grande importance pour une communauté qui veut mettre de l'avant des initiatives de développement économique local.

Tableau 7.4

Le rôle d'interface des élus dans le cas du Sud-Ouest, de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve et de Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension

Période	Territoire	Type d' élu				
		Conseillers municipaux	Députés provinciaux	Députés fédéraux	Comités des élus	Maires d'arrond.
1990-1997	S-O	Non	Non	Non	Partiellement	-
	MHM	Non	Non	Non	-	-
	VSP	Non	Non	Non	Non	-
1998-2003	S-O	Non	Non	Non	Partiellement	-
	MHM	Non	Non	Non	-	-
	VSP	Non	Non	Non	-	-
2004-2006	S-O	Non	Non	Non	Effacement	En émergence
	MHM	Non	Non	Non	Non	Non
	VSP	Non	Non	Non	Non	Non

Dans leur arrondissement respectif, le RESO et la CDEST demeurent visiblement les acteurs ayant le plus de crédibilité ainsi que l'envergure nécessaire afin de jouer ce rôle d'interface. Ce n'est pas le cas pour la CDÉC Centre-Nord dans Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension où la fragmentation observable parmi les acteurs locaux découle en partie de cette absence d'interface en mesure d'établir un équilibre au sein des acteurs et d'attirer des ressources provenant de l'extérieur.

Un élément, cependant, qui distingue le cas du Sud-Ouest de celui de Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, surtout au cours des deux premières périodes, est la présence d'une autre interface sur le territoire. Il s'agit du comité des élus qui endosse également ce rôle au sein des acteurs locaux, à tout le moins partiellement. Ce regroupement d'élus permet en effet aux acteurs locaux de résoudre certaines tensions, mais surtout, de mettre la main sur des ressources extérieures. Le comité a cependant connu un certain recul depuis la réforme municipale de 2003 et la création

du poste de maire d'arrondissement. Il est aujourd'hui moins actif qu'il ne l'a déjà été au cours des périodes précédentes.

En considérant l'ensemble des données qui émergent de nos recherches, un constat peut être fait concernant l'appropriation ou non des différents rôles par les élus. Il apparaît clairement que cela dépend non seulement de leur volonté individuelle, mais du contexte dans lequel ils évoluent. Ces facteurs contextuels et individuels sont également à la base des similitudes et différences entre les trois cas analysés.

7.2. Discussion au sujet des différences et similitudes

Les élus des trois arrondissements étudiés interviennent tous dans des arrondissements qui ont connu (et connaissent toujours) d'importantes difficultés sur le plan socioéconomique. Ils ont de plus dû faire face aux mêmes réformes institutionnelles en matière de développement économique local. C'est donc vers d'autres facteurs qu'il convient de se tourner pour trouver une explication aux différences et similitudes qui existent entre la façon d'endosser les divers rôles que démontrent les élus des trois territoires. Il ressort que les spécificités territoriales des trois arrondissements de même que des facteurs individuels propres à chaque élu constituent des éléments explicatifs fondamentaux.

7.2.1. L'influence de la dynamique territoriale

Les trois territoires étudiés ont subi depuis maintenant plus de vingt ans les affres et conséquences que connaissent les anciens quartiers industriels en cours de reconversion économique. La vulnérabilité dont la population de ces territoires souffre est en partie causée par la mondialisation de l'économie puisque celle-ci a conduit nombre d'entreprises, dans leur course à la compétitivité, à transférer leur production industrielle vers des pays où les frais d'exploitation étaient moins élevés.

Malgré la similitude des difficultés connues par chacun des territoires étudiés, les dynamiques qui ont émergé de ces derniers comportent de nombreuses différences, comme cela a été mentionné lors des chapitres précédents. La présente étude permet de constater dans un premier temps l'influence de cette dynamique particulière (au plan social et culturel) sur le travail des élus. L'impact qu'ont ces spécificités territoriales observables sur l'implication des élus en matière de développement économique local vient donner du poids à la mise en garde faite par Baron (2003). Ce dernier souligne en effet le danger d'une analyse où l'espace est donné à priori et considéré comme un simple réceptacle d'activités économiques. Nos recherches permettent de constater l'influence non négligeable sur le jeu des acteurs qu'a la dynamique territoriale en place dans chacun des territoires étudiés. L'analyse du Sud-Ouest, de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et de Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension, à l'aide du concept de gouvernance urbaine, permet de constater que chacun de ces territoires est marqué par une dynamique de développement économique local qui lui est propre. C'est ainsi que les acteurs locaux de ces arrondissements adaptent leur stratégie et se coordonnent de façon particulière selon la dynamique à laquelle ils font face, et ce, comme l'avait observé Pecqueur dans ses recherches précédentes (1994 : 92).

Dans le Sud-Ouest, le nouveau pouvoir local qui prend forme à l'échelle de l'arrondissement à partir de 2002 est confronté à un double défi qui pèse sur sa capacité de devenir un acteur d'influence. D'une part, les élus de l'arrondissement font face à une société civile bien organisée et jalouse de sa dynamique de développement³²⁶. D'autre part, les nouvelles compétences qui leur sont confiées en matière de développement économique local les amènent à intervenir dans un champ où des élus provinciaux et fédéraux sont déjà bien en place et exercent une influence

³²⁶ Le RESO fait œuvre de chef de file au sein de cette société civile, mais ne constitue pas le noyau le plus radical lorsqu'il est question d'autonomie face à l'État. Certains groupes comme la Table de concertation Action Gardien représentent davantage cette tendance.

considérable. Nous pensons notamment au député fédéral de La Salle-Émard et à la députée provinciale de Saint-Henri/Sainte-Anne. Il y a, en plus de cela, la présence du comité des élus qui tient le devant de la scène du côté des élus du territoire.

Dans Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, la dynamique de collaboration avec l'État qui est une des marques de commerce de la CDEST depuis sa création³²⁷ ainsi que la présence d'une société civile active et ouverte à la concertation³²⁸ a fait en sorte que les élus locaux ont pu prendre une place importante plus rapidement. Néanmoins, la présence de la députée provinciale d'Hochelaga-Maisonneuve qui est très active dans le secteur du développement économique local depuis plus de deux décennies ne laisse pas le champ totalement libre aux élus municipaux de cet arrondissement.

La situation dans Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension est toute autre alors que la société civile, constituée au sein d'une population en majorité immigrante et à faible revenu, est davantage fragmentée. L'unification du territoire est d'autant plus difficile qu'elle implique le regroupement de trois quartiers ayant des dynamiques socio-économiques passablement différentes. À cela s'ajoute le fait que la CDÉC Centre-Nord n'arrive pas à s'établir comme chef de file, non seulement auprès des membres de la société civile, mais auprès des acteurs du secteur privé également. Par ailleurs, le peu d'implication dans le champ du développement économique local dont font preuve les élus des paliers provincial et fédéral fait en sorte que les conseillers municipaux, et le maire d'arrondissement en premier lieu, sont davantage en mesure d'investir ce champ d'activité et d'imposer leur vision aux autres acteurs locaux. Cela

³²⁷ Cela ne signifie pas pour autant que les dirigeants de la CDEST ne désapprouvent pas l'empiètement des autorités d'arrondissement dans son champ d'activité qu'a causé la réforme municipale depuis 2002.

³²⁸ L'existence de l'organisme Pro-Est pendant nombre d'années est une preuve tangible de l'ouverture à la concertation non seulement de la société civile, mais des autres acteurs locaux issus de la sphère privée et publique.

se fait avec l'appui des fonctionnaires municipaux chargés du développement économique.

Ces multiples dynamiques territoriales ne conditionnent pas complètement l'action de tous les acteurs locaux. Elles influencent plutôt les occasions de s'impliquer auxquelles ils font face. Ce sont par la suite souvent des facteurs individuels qui feront qu'un acteur profite ou non des diverses occasions qui se présentent à lui.

7.2.2. L'influence des facteurs individuels dans les rôles endossés par les élus

Dans un second temps, l'analyse menée permet également de constater l'impact de facteurs individuels propres à chaque élu. Di Gaetano et Strom (2003) soulignent d'ailleurs que l'explication des différences à l'intérieur même d'une ville passe nécessairement par la compréhension de ces facteurs et par la clarification des façons d'agir des individus ainsi que des raisons qui poussent ces derniers à agir de la sorte.

Di Gaetano et Strom (2003 : 372) ajoutent à cet effet que les acteurs politiques voient leur compréhension du contexte et du milieu institutionnel dans lequel ils évoluent influencée par leurs valeurs et leurs croyances. Bref, tous les acteurs n'interprètent pas la situation dans laquelle ils se trouvent de la même façon, ce qui les amène à faire des choix différents. Dans le cas présent, tous les élus ne croient pas que les activités de développement économique local soient la meilleure façon pour faire en sorte que leur territoire se développe sur le plan économique. Certains acteurs se montrent ainsi plus ouverts que d'autres à profiter des occasions qui découlent des changements institutionnels. Tous n'auront donc pas la volonté de s'impliquer dans le champ du développement économique local, et ce, quelles que soient les responsabilités qui leur seront dévolues en la matière.

Ainsi, dans le cas du Sud-Ouest et de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, il s'agit d'arrondissements qui ont pu compter sur plusieurs députés croyant aux impacts positifs des initiatives de développement économique local. Lorsqu'ils ont fait partie du gouvernement, cela leur a permis de fournir abondamment la CDÉC de leur territoire en ressources financières, ce qui a donné à ces corporations un avantage non négligeable par rapport à bon nombre de corporations, dont la CDÉC Centre-Nord.

Par ailleurs, nos recherches ont permis d'en savoir plus au sujet du fonctionnement de la boîte noire qu'est le pouvoir étatique. Il est en effet ressorti pour chacun des territoires que l'interaction entre les élus et l'appareil administratif est constante dans le champ du développement économique local. Les fonctionnaires, en raison de leur connaissance approfondie des questions de développement économique détiennent un ascendant qui peut à l'occasion être assez prononcé sur certains élus qui sont peu ferrés en la matière. L'expérience politique, mais encore davantage la formation générale et la carrière précédant l'entrée en politique active, permettent à certains élus de mieux saisir les tenants et aboutissants du développement économique local en général et des différentes initiatives qui émergent en particulier.

Par exemple, dans le cas de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, l'élection récente au poste de conseiller municipal d'un ancien dirigeant de la CDEST marque un rapprochement visible entre les élus de l'arrondissement et la corporation. Avant l'élection de ce conseiller, à l'exception de l'actuelle mairesse d'arrondissement, les élus municipaux de cet arrondissement se montraient plutôt indifférents face aux activités de la CDEST. Pourtant, les efforts déployés par les dirigeants de cette CDÉC pour intégrer les élus au fonctionnement de la corporation ne sont pas négligeables. Le travail de concertation avec les dirigeants de la CDEST était alors laissé en bonne partie entre les mains des fonctionnaires responsables du développement économique. Cette dynamique prévaut également dans le cas de Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension depuis la constitution de la CDÉC Centre-Nord. Les députés et les

conseillers municipaux de ce territoire, à l'exception près de la mairesse d'arrondissement, font preuve de peu d'intérêt pour le développement économique local.

Conclusion

L'analyse comparative des trois cas étudiés permet de faire ressortir à la fois des similitudes et des différences dans le rôle que jouent les élus auprès des CDÉC entre 1990 et 2006. En ce qui concerne les similarités, on constate notamment un accroissement du nombre d'élus entretenant des contacts réguliers avec les diverses CDÉC. Au début des années 1990, on ne retrouvait que quelques-uns d'entre eux qui, de leur propre chef, maintenaient des relations avec ces organismes de développement. Bien souvent, il s'agissait de ministres. Ils disposaient alors d'une certaine liberté quant aux actions qu'ils posaient. De nombreux projets pilotes ont vu le jour pendant cette période. À partir des dernières années de la décennie, on constate une multiplication du nombre de contacts qui sont établis entre élus et CDÉC. C'est en fait à la systématisation des relations qu'on assiste dès l'implantation des CLD, en 1998. Tous les élus et non seulement les ministres sont appelés de façon croissante à se tourner vers les CDÉC afin d'intervenir dans le secteur du développement économique local. Ces contacts prennent place dans le cadre d'un partenariat qui est de plus en plus marqué par la rigidité des règles de financement et la hiérarchie. La marge de manœuvre des CDÉC tout comme celle des élus est réduite par les contraintes administratives imposées au fil des réformes. Les élus se voient intégrés à un mécanisme dont ils n'ont pas nécessairement le contrôle, ce qui a des effets palpables non seulement sur leur rôle dans les partenariats, mais aussi sur celui de leader. Peu d'élus, outre les maires d'arrondissement, se démarquent dans ce rôle.

En ce qui concerne les différences, les plus marquées se situent entre le cas de la CDÉC de troisième génération et ceux des CDÉC de première génération. Bien que le

cas du RESO et celui de la CDEST comportent également leur part de distinctions l'un face à l'autre, celles-ci n'ont rien de comparable avec celles qui existent vis-à-vis de la CDÉC Centre-Nord. L'envergure de ces deux CDÉC de première génération, qui sont le fruit du travail d'acteurs de la société civile actifs et structurés, joue un rôle crucial dans la façon qu'ont les élus d'interagir avec celles-ci. La présence de ces organismes de premier plan suscite à la fois une plus grande implication des différents élus dans les réseaux liés au développement économique local et au sein des partenariats. La place considérable qu'occupent le RESO et la CDEST sur leur territoire explique également en partie l'effacement de la plupart des élus en ce qui a trait au rôle de leader et encore plus concernant celui d'interface. À l'inverse, la difficulté que connaît la CDÉC Centre-Nord à obtenir une reconnaissance de la part de l'ensemble des acteurs locaux, et ce, depuis sa constitution, affecte également les liens avec les élus et l'implication de ces derniers. Il ressort ainsi que les territoires ne sont pas de simples réceptacles de l'activité économique, mais qu'ils ont chacun une dynamique distincte qui vient influencer les relations qu'entretiennent les acteurs du développement économique local (sans toutefois les conditionner).

Enfin, au chapitre des différences, s'ajoute, dans chacun des territoires, la présence de certains individus bien particuliers, qu'ils soient députés, conseillers municipaux ou maires d'arrondissement, qui vient également contribuer à l'établissement de dynamiques caractéristiques à chaque arrondissement. La personnalité ainsi que la formation professionnelle de ces élus sont des facteurs à ne pas négliger lorsqu'on tente d'expliquer leur niveau d'implication. Pour certains d'entre eux, la relation prolongée qu'ils entretiennent avec leur CDÉC accentue encore plus la force du lien.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Une succession de crises économiques ont affecté de manière particulièrement aiguë les anciens quartiers industriels des villes occidentales au cours des années 1970 et 1980. C'est dans ce contexte qu'a émergé le développement économique local à Montréal, au milieu des années 1980, notamment avec la constitution de corporations de développement économique communautaire (CDÉC) au sein de quelques quartiers particulièrement bouleversés. Issus du milieu communautaire, ces organismes trouveront rapidement un appui du côté de l'État, surtout à compter de 1990. Celui-ci y voit une occasion de se désengager, à tout le moins partiellement, et de réaffirmer le nouveau rôle qu'il désire maintenant jouer sur le plan du développement local soit celui d'accompagnateur ou de courtier (Klein *et al.*, 1999; Bouchard *et al.*, 2005). Malgré cette tendance, le gouvernement provincial implante à partir de 1997 une série de réformes qui ont pour effet de renforcer le contrôle étatique sur les CDÉC.

Parmi les diverses réformes mises en place, on note particulièrement la création, en 1997, des centres locaux de développement (CLD) qui marque non seulement le resserrement du suivi étatique des activités de développement économique local, mais l'entrée en jeu, de façon plus formelle, des élus provinciaux et municipaux. D'abord impliqués de manière limitée par le biais de leur participation au conseil des partenaires locaux institué au sein des différentes CDÉC, les élus verront leurs responsabilités considérablement augmenter dans la foulée de la réforme municipale du début des années 2000. En effet, une série de projets de loi adoptées en 2003 accentuent le processus de décentralisation vers les arrondissements montréalais et font des élus municipaux les responsables du développement économique local.

Comme le rappelle Alain (2008) dans la conclusion de sa thèse sur la gouvernance infra-municipale à Montréal, alors que les arrondissements issus des anciennes villes de banlieue de l'île de Montréal possédaient déjà une culture politique correspondant à cet échelon, ce n'était pas le cas pour ceux autrefois liés à l'ancienne Ville de Montréal. En effet, ceux-ci n'étaient guère plus que des territoires administratifs avant la réforme municipale de 2002. C'est après cette dernière que les élus de ces arrondissements ont acquis un réel pouvoir politique. Ils ont alors dû faire un certain apprentissage – processus qui est toujours en cours d'ailleurs – relativement à l'utilisation de cette capacité d'influence de la dynamique politique, principalement, mais également économique.

Le moment choisi pour implanter ces réformes qui ont pour effet de mettre les élus à l'avant-scène dans le secteur du développement économique local en laisse plusieurs perplexes. Il va sans dire que cela est fait à une époque où le cynisme envers tout ce qui touche la politique, et surtout à l'endroit des politiciens, est en vogue au sein de la population québécoise. Concrètement cela se répercute dans le comportement des citoyens comme en témoignent notamment les taux de participation aux dernières élections qui ne cessent de chuter que ce soit au palier fédéral, provincial ou municipal³²⁹. Le moment choisi par le gouvernement du Québec surprend dans la mesure où la société civile ne manifeste pas beaucoup d'ouverture à l'égard des élus. Cette curieuse situation dont les racines remontent maintenant à plus d'une décennie aurait déjà dû, croyons-nous, susciter l'intérêt des chercheurs. Pourtant, ces derniers ne sont pas en reste par rapport à la population québécoise puisqu'ils ont également fait preuve d'un étonnant désintérêt à l'endroit des élus de tous les paliers. De plus, cet état de fait ne se limite pas à l'étude de l'intervention de ces derniers dans le secteur du développement économique local, mais s'étend plutôt à l'ensemble des sphères d'intervention des élus. Nous désirions

³²⁹ Le taux de participation à l'élection provinciale de décembre 2008 a été le plus bas depuis 1927 (Le Devoir, 9 décembre 2008).

donc, par la présente étude, changer la donne et tenter de faire la lumière sur le rôle de ces acteurs restés dans l'ombre depuis trop longtemps³³⁰.

Nous avons ainsi entrepris d'apporter, dans le contexte montréalais, des éléments de réponse à la question suivante : quel rôle jouent les élus auprès des organismes de développement économique local de Montréal? Au-delà de cette question générale, nous avons cherché plus spécifiquement à savoir quel était le rôle non seulement des conseillers municipaux, mais également des députés provinciaux et fédéraux auprès de trois CDÉC (le RESO, situé dans le Sud-Ouest, la CDEST, dans Mercier-Hochelaga-Maisonneuve et la CDÉC Centre-Nord, dans Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension). Quel est leur rôle dans les réseaux locaux? Quel rôle jouent-ils dans les partenariats CDÉC-État? Sont-ils des leaders ou des interfaces au sein de leur communauté? Nous avons également voulu en connaître davantage sur l'influence d'un titre de ministre ou de maire d'arrondissement sur les activités des élus dans le secteur du développement économique local. Enfin, nous désirions en savoir plus sur l'impact qu'ont eu respectivement les réformes institutionnelles de 1997 et de 2003.

C'est à l'aide d'entrevues semi-dirigées menés essentiellement en 2006 et 2007³³¹ auprès non seulement des élus municipaux, provinciaux et fédéraux du territoire, mais de fonctionnaires et de dirigeants de CDÉC qu'ont été recueillies la majorité des données. Des documents produits par les différents paliers de gouvernement ainsi que par les diverses CDÉC de même que des journaux locaux sont venus apporter un solide complément aux entrevues.

³³⁰ Rappelons tout de même qu'entre le moment d'initier nos recherches et le moment d'écrire ces lignes, d'intéressantes recherches ont été menées par de jeunes chercheurs au sujet des élus, notamment Mévellec (2005), Tomàs (2007) et Alain (2008).

³³¹ Un seul des entretiens a été réalisé en 2008 en raison de la difficulté éprouvée à joindre le répondant.

Étant donné la rareté des études portant sur les élus, la question principale qui sous-tend notre projet, bien que très simple, s'est imposée d'elle-même. Les données empiriques recueillies au cours de notre enquête constituent d'ailleurs notre apport fondamental à la recherche. Cette contribution ne s'arrête cependant pas là puisque notre entreprise a également nécessité le développement d'un cadre conceptuel original nous permettant de faire une lecture de la dynamique de gouvernance qui se développe dans le secteur du développement économique local. Nous reviendrons plus loin sur ce cadre dans lequel le rôle des élus se décline en quatre composantes : leur rôle d'articulateur dans les réseaux, leur rôle dans les partenariats, leur rôle de leader ainsi que leur rôle d'interface.

L'hypothèse générale posée au départ voulait que, malgré le manque d'attention qu'on leur témoigne, les élus soient impliqués de façon significative auprès des organismes de développement économique local de Montréal. Plus spécifiquement, nous avançons que, depuis 1997, les élus étaient actifs comme articulateurs de réseaux en plus de jouer un rôle clé dans les partenariats entre l'État et les CDÉC et de s'imposer comme leaders et comme interfaces auprès des acteurs du développement économique local. Or, comme il a été permis de le constater au chapitre 7, il s'avère que peu d'élus font preuve de leadership en matière de développement économique local. De plus, aucun ne s'est imposé comme interface, et ce, quel que soit le cas étudié. La majorité d'entre eux se contente ainsi d'agir comme articulateur dans les réseaux et de s'impliquer de temps à autre dans les partenariats État-CDÉC.

En ce qui concerne notre seconde hypothèse spécifique voulant que les élus municipaux, et particulièrement les maires d'arrondissement, soient ceux qui ont le plus bénéficié des réformes institutionnelles, notre analyse permet de la confirmer à tout le moins partiellement. En effet, si nos recherches révèlent que les conseillers municipaux sont encore à se familiariser avec leurs nouvelles responsabilités, elles

indiquent clairement que les maires d'arrondissement sortent de l'ombre et gagnent en influence à l'issu des réformes institutionnelles qui ont marqué le monde municipal et le secteur du développement économique local. Seuls quelques ministres détenant des portefeuilles liés directement au secteur du développement économique local (Main-d'œuvre, Affaires municipales, etc.) conservent un ascendant plus fort.

Relativement à l'implication des autres élus, depuis 2003, force est de constater que les modifications pourtant considérables des règles encadrant la relation que ceux-ci entretiennent avec les CDÉC n'ont eu, à ce jour, qu'un impact négligeable. Cela vient contredire en partie notre troisième hypothèse voulant que la réforme de 2003 ait été particulièrement influente à cet égard, si on la compare à celle de 1997. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 7, ce sont, dans la plupart des cas, des facteurs de nature territoriale ou individuelle qui demeurent, encore aujourd'hui, ceux qui ont le plus d'impact. Parmi ceux-ci, rappelons qu'il y a le champ d'intervention de prédilection de chaque élu (souvent lié à son parcours professionnel et à sa formation) et la compréhension que chacun d'eux démontre relativement à la dynamique du développement économique. La longévité de la relation qu'entretient chaque élu avec sa CDÉC a, pour sa part, un certain effet catalyseur. Manifestement, sans que le temps qui passe mène nécessairement les élus à nouer de solides liens avec leur CDÉC, on constate, chez les élus ouverts à la collaboration avec cet organisme, une tendance à y avoir recours de façon croissante avec le temps. Ainsi, l'obtention d'un siège au sein du comité des partenaires locaux et plus tard du conseil d'administration des CDÉC n'a eu que peu d'impact sur l'implication des élus depuis 1997. Par la suite, la décentralisation vers les arrondissements des compétences relatives au développement économique local qu'a encouru la réforme municipale n'a pour le moment pas eu non plus un impact considérable sur la participation des élus outre celle des maires d'arrondissement. Ceux-ci sont en voie de définir la position qu'ils occupent sur l'échiquier local. Les premiers signes que laissent entrevoir nos recherches indiquent qu'il y a chez eux un désir d'être au centre des décisions dans

tous les secteurs d'activité de leur territoire incluant le développement économique local.

Malgré l'obligation de reconsidérer les différentes hypothèses élaborées au départ, il n'en demeure pas moins que les résultats obtenus constituent des connaissances originales et que celles-ci serviront à l'avancement de la recherche sur les élus. La compréhension nouvelle du rôle de ces derniers dans le développement économique local découle en bonne partie du cadre conceptuel développé. Rappelons que si la littérature fournit de nombreux cadres analytiques liés au développement économique local de même que certains autres relatifs à la gouvernance locale, on en compte cependant très peu qui tentent de joindre ces deux champs d'études pourtant si près l'un de l'autre. Le cadre que nous présentons au cours de la présente thèse se situe précisément dans cette jonction et c'est ce qui constitue son originalité. Il s'agit tout de même, nous en convenons, d'un outil en développement qui gagnera à être peaufiné et testé plus largement. Cela permettra une lecture plus fine du travail des élus.

Les concepts d'interface et de leader sont ceux qui, à la lumière des résultats, demandent à être réévalués. D'abord, en ce qui concerne celui d'interface, il est permis de se questionner sur le fait que les élus n'ont démontré absolument aucun signe de vouloir endosser ce rôle. Est-ce réellement le cas ou est-ce le manque de finesse dans l'opérationnalisation du concept qui rend la lecture imprécise? Les écrits sur les élus étant restés muets à ce sujet jusqu'ici, il est impossible de comparer nos résultats et de poser un jugement. Il serait donc pertinent de faire de plus amples vérifications à cet égard.

Pour ce qui est du concept de leadership, largement inspiré des études de Prévost (1993, 1998 et 2003) portant sur le développement local en région, il y aurait vraisemblablement lieu de le revoir en tenant davantage compte du contexte urbain.

Nos résultats indiquent que peu d'élus oeuvrant sur le territoire montréalais s'imposent comme leader au sein de leur communauté. Pourtant, ils sont des acteurs bien en vue et les ressources qu'ils sont en mesure de mobiliser sont considérables. Cela signifie peut-être que le leadership en milieu urbain, étant donné le plus grand nombre d'acteurs impliqués, est davantage partagé par une multiplicité d'acteurs plutôt que l'apanage d'un seul d'entre eux. Cette hypothèse appelle à modifier l'opérationnalisation du concept de leadership de façon à pouvoir saisir l'existence ou non de cette réalité.

La conduite de nouvelles études portant sur d'autres arrondissements de Montréal et intégrant les deux dernières années pourrait non seulement contribuer à l'amélioration du cadre conceptuel ébauché, mais également renforcer la validité des résultats obtenus dans les trois cas présentés. La présente recherche constitue un premier pas et un élargissement de l'étude à d'autres arrondissements montréalais s'avèrerait souhaitable de façon à obtenir un portrait plus représentatif de l'ensemble des territoires infra-municipaux qui composent la Ville de Montréal. De plus, la réforme municipale demeurant un projet en perpétuelle évolution comme en témoigne la mise en place à venir du Secrétariat de liaison de l'agglomération de Montréal, il serait intéressant d'étudier l'impact de ces changements institutionnels sur le rôle des élus. Cette constante mouvance institutionnelle complexifie passablement l'analyse du rôle des élus dans le développement économique local. À ce jour, ces derniers peinent à se retrouver dans ce secteur dans lequel la place qu'on veut leur réserver demeure incertaine.

Outre la multiplication des cas qui s'avèrerait bénéfique, des études complémentaires pourraient également se révéler fort intéressantes. Nous pensons notamment à l'impact sur le travail des élus du processus de bureaucratisation entraînée par les réformes institutionnelles récentes. On constate en effet, depuis 1998, une pression accrue exercée sur les CDÉC par les appareils bureaucratiques des

divers paliers politico-administratifs afin que ces dernières rendent des comptes relativement à l'utilisation des fonds qui leur sont accordés. Il va de soi que la question de la gestion des fonds publics est particulièrement sensible dans la foulée de scandales tels que celui des commandites qui a entaché le gouvernement fédéral au début des années 2000. Les élus, après avoir fait en sorte que le modèle des CDÉC serve en partie d'inspiration au gouvernement pour la réforme CLD de 1997, se sont peu à peu retrouvés dans une situation où n'a cessé de diminuer la marge de manœuvre dont ils disposaient pour protéger les intérêts du milieu communautaire et la mission d'origine des CDÉC. Nos recherches laissent paraître que, paradoxalement, ce sont bien souvent les fonctionnaires municipaux qui ont le plus bénéficié des nouvelles compétences pourtant attribuées aux élus. Déjà surchargés par leurs responsabilités traditionnelles, les élus ne se sont que très rarement opposés au fait que les fonctionnaires municipaux sont en mesure de dicter en partie la conduite que doivent adopter les CDÉC.

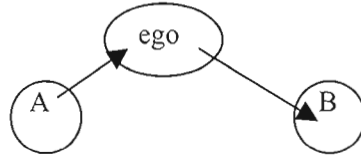
Par ailleurs, une étude portant sur les élus s'inscrit à bien des égards à contre-courant des études récentes s'intéressant à la démocratie locale. En effet, le thème de la démocratie participative a, depuis maintenant quelques années, été largement favorisé par les chercheurs. Plusieurs de ces études prônent le développement de mécanismes participatifs qui permettraient une démocratie locale plus près des citoyens. Du coup, certains de ces chercheurs ignorent purement et simplement les élus et remettent en question la facette représentative de la démocratie. L'étude du rôle des élus dans le secteur du développement économique local offre une occasion intéressante de lier les deux pans de la démocratie locale. En effet, les élus doivent composer avec des partenaires, les CDÉC, qui sont en mesure de mobiliser la population locale. Il n'est pas rare d'entendre les dirigeants des CDÉC invoquer la légitimité démocratique que cela leur procure. Ainsi, il serait pertinent de mener des recherches sur le développement d'initiatives liées à la démocratie participative du point de vue des élus. Cela offrirait une vision complémentaire aux études où n'est

considérée que la vision des acteurs de la société civile sur la question de la démocratie locale.

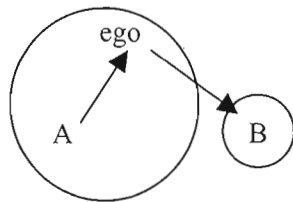
En somme, l'étude du rôle des élus recèle encore de multiples possibilités puisque ces acteurs, si présents dans notre quotidien, le sont considérablement moins dans les écrits scientifiques québécois. Ainsi, sans nier le moindrement la complexité de l'objet d'étude ni la pertinence de la présente recherche, il demeure que l'originalité de cette dernière est d'une grande simplicité (ramener les choses à leur état le plus simple s'avère une étape essentielle dans la compréhension de la complexité). D'abord, sur le plan des connaissances, l'appropriation d'un terrain de recherche presque vierge facilite l'accumulation d'informations inédites dont la valeur se révélera pleinement au cours d'études subséquentes. Sur le plan théorique, l'analyse d'un objet d'étude boudé jusqu'ici par les scientifiques ne commandait pas le développement d'un cadre sophistiqué à l'extrême. Il s'agissait avant tout de développer un outil solide qui permettrait de faire la lumière sur l'implication des élus auprès d'organismes qui ont, pour leur part, beaucoup retenu l'attention depuis maintenant près de deux décennies. La contribution des CDÉC au développement économique local a largement été documentée et analysée jusqu'ici, ce qui fournissait une base conceptuelle appréciable. Notre apport a ainsi été le développement d'un nouveau cadre analytique qui permet à la fois la compréhension du secteur du développement économique local et de la dynamique de gouvernance locale qui lui est rattachée. Les concepts d'articulateur de réseaux, de partenariat, de leader et d'interface constituent une base éprouvée afin de mettre en lumière le travail d'acteurs dont le rôle est amené à se transformer. Il ne fait aucun doute que cette évolution sera influencée par les choix qui devront être faits quant à la place accordée à l'État et au type de développement économique que notre société privilégiera.

ANNEXE 1 : TYPOLOGIE DES ARTICULATEURS

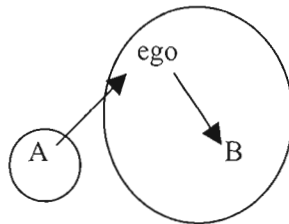
A) Intermédiaire



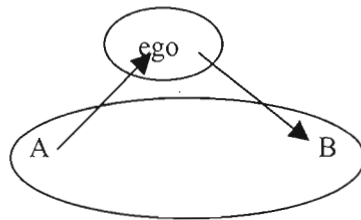
B) Représentant



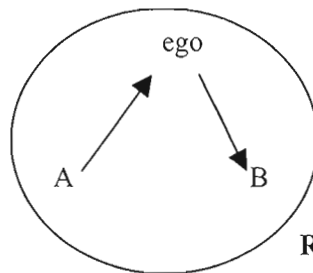
C) Gardien



D) Médiateur



E) Coordinateur



Source: Degenne, A. et M. Forsé. 1994. Les Réseaux sociaux. Paris : Armand Colin. p.150.

ANNEXE 2 : LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS ET CONSIDÉRATIONS ÉTHIQUES

LISTE DES ENTRETIENS

Arrondissement Sud-Ouest

- Entrevue no.1 : Dirigeant RESO, 1^{er} mai 2006, 1 heure
- Entrevue no.2 : Dir. de l'aménagement urbain et du service aux entreprises, 3 mai 2006, 1 heure
- Entrevue no.4 : Mairesse d'arrondissement, 30 mai, 1 heure
- Entrevue no.5 : ex-Dir. de l'aménagement urbain et du service aux entreprises, 5 juin 2006, 1 heure
- Entrevue no.6 : ex-Dirigeant RESO, 9 juin 2006, 1 heure
- Entrevue no.7 : ex-Dirigeant RESO, 27 juin 2006, 1 heure
- Entrevue no.8 : Conseillère municipale, 27 juin 2006, 1 heure
- Entrevue no.10 : ex-Dirigeant RESO, 10 août 2006, 1 heure
- Entrevue no.14 : Députée provinciale de Saint-Henri/Sainte-Anne, 13 septembre 2006, 1 heure 30 min.
- Entrevue no.18 : Députée fédéral de LaSalle-Émard, 29 septembre 2006

Arrondissement Mercier – Hochelaga-Maisonneuve

- Entrevue no.9 : Directeur de l'aménagement urbain et du service aux entreprises, 7 août 2006, 1 heure
- Entrevue no.11 : Mairesse d'arrondissement, 29 août 2006, 1 heure
- Entrevue no.12 : Dirigeante CDEST, 6 septembre 2006, 1 heure
- Entrevue no.13 : Ex-Dirigeant CDEST et Conseiller municipale, 6 septembre 2006, 1 heure et 30 minutes
- Entrevue no.15 : Député fédéral d'Hochelaga, 13 septembre 2006, 1 heure
- Entrevue no.16 : Ex-Directeur de l'aménagement urbain et du service aux entreprises, 18 septembre 2006, 1 heure
- Entrevue no.17 : Députée provinciale de Hochelaga-Maisonneuve, 26 septembre 2006, 1 heure
- Entrevue no.20 : Ex-Dirigeante CDEST, 18 octobre 2006, 1 heure
- Entrevue no.21 : Ex-Dirigeant CDEST, 2 novembre 2006, 1 heure
- Entrevue no.25 : Ex-Dirigeant CDEST, 12 décembre 2006, 2 heures

Arrondissement Villeray – Saint-Michel – Parc-Extension

- Entrevue no.20 : Députée provinciale de Laurier-Dorion, 29 septembre 2006, 1 heure
- Entrevue no.24 : Dirigeant CDÉC Centre-Nord, 6 décembre 2006, 1 heure
- Entrevue no.26 : Conseillère municipale: 18 janvier 2007 : 1 heure
- Entrevue no.27 : Ex-Député fédéral de Papineau, 9 février 2007, 30 minutes (entretien téléphonique)
- Entrevue no.28 : Députée fédérale de Papineau, 12 février 2007, 1 heure
- Entrevue no.29 : Commissaire au développement économique, 22 février 2007, 45 minutes
- Entrevue no.30 : Ex-Commissaire au développement économique, 28 février 2007, 45 minutes
- Entrevue no.31 : Dirigeant CDÉC Centre-Nord, 28 février 2007, 1 heure
- Entrevue no.32 : Mairesse d'arrondissement, 6 mars 2007, 1 heure et 15 minutes
- Entrevue no.34 : Ex-Dirigeant CDÉC Centre-Nord, 16 mars 2007, 1 heure et 30 minutes
- Entrevue no.34 : Ex-Député provinciale de Laurier-Dorion, 7 janvier 2008, 30 minutes (entretien téléphonique)

Ville de Montréal

- Entrevue no.3 : Fonctionnaire Ville de Montréal (Développement économique), 3 mai 2006, 1 heure

Gouvernement du Québec

- Entrevue no.22 : Fonctionnaire ministère des Affaires municipales et des Régions, 15 novembre 2006, 1 heure
- Entrevue no.24 : Fonctionnaire ministère des Affaires municipales et des Régions, 6 décembre 2006, 1 heure

CONSIDÉRATION ÉTHIQUES LIÉES AUX ENTRETIENS

Il faut mentionner que la réalisation d'une étude comme celle-ci, n'a pu faire abstraction de la question éthique. En effet, la centralité des sujets humains dans le cadre de la présente étude a rendu nécessaire la prise en considération du Cadre normatif pour l'éthique de la recherche avec des êtres humains de l'Université du Québec à Montréal.

Le consentement libre et éclairé des sujets à l'étude constitue un élément central dans une démarche de recherche éthique. Dans le cas présent, les sujets ont été convenablement informés en ce qui concerne les raisons et objectifs de la recherche afin qu'ils puissent offrir leur consentement en toute connaissance de cause. Une lettre contenant les informations relatives au déroulement de l'entrevue et à l'utilisation des données recueillies (incluant la question de la confidentialité) a été transmise à chaque répondant. En ce qui concerne la confidentialité des données, elle a été assurée en identifiant les personnes interrogées par leur titre professionnel ou par l'institution à laquelle ils appartiennent et non par leur nom. Cette façon de faire a été adoptée bien que les sujets interviewés étaient des personnages publics dont les commentaires et les opinions sont fréquemment dévoilés en public. Enfin, des mesures ont été prises pour que les informations (enregistrements, questionnaires, etc.) soient conservées dans un endroit sécuritaire et accessible de nous seuls.

ANNEXE 3 : ÉCHANTILLONS CONSTITUÉS PAR ARRONDISSEMENT

Arrondissement Sud-Ouest / RESO																		
	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	
DG CDEC	5									1								
Pres CDÉC	8									6								
Élu fed	10																	
Élu prov	9																	
Maire arr.												3	x	x	x			
Cons. mun												7						
Fonct mun		4											2					

Arrondissement Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension																			
	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06		
DG CDEC										2									
Pres CDÉC	10	x	x	x	x	x				x	x	8		x					
Élu fed								5											4
Élu prov	11																1		
Maire arr.					9	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x				
Cons. mun									3										
Fonct mun										7			6						

Arrondissement Mercier/Hochelaga-Maisonneuve																					
	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06				
DG CDEC	8					11							2								
Pres CDÉC	9									10			x	x							
Élu fed				6																	
Élu prov	7																				
Maire arr.												1							x	x	x
Cons. mun																		4			
Fonct mun		5												3							

x = année où le répondant a été impliqué, mais dans un autre rôle

ANNEXE 4 : GUIDE D'ENTRETIEN GÉNÉRAL

DIMENSIONS ABORDÉES	QUESTIONS QP = Question principale QC = Question complémentaire	ACTEURS INTERROGÉS É=élus P=présidents D=Directeurs F=fonctionnaires
Place du DÉL	QP : Pour vous quelle place occupe le développement économique local (DÉL) dans le développement économique?	É
	QP : Quelle place les élus accordent-ils au DÉL?	P, D, F
Rôle dans le DÉL	QP : Quel est votre rôle dans le DÉL à Montréal?	É
	QP : Quel est le rôle des élus dans le DÉL à Montréal?	P, D, F
Rôle auprès des CDÉC	QP : Quel est votre rôle par rapport aux CDÉC plus précisément?	É
	QC : Quelles sont les actions concrètes que vous faites en lien avec les CDÉC?	É
	QP : Quel est le rôle des élus par rapport aux CDÉC plus précisément?	P, D, F
	QC : Que font les élus, concrètement, en lien avec les CDÉC?	P, D, F
Rôle de leader	QC : Quel rôle jouez-vous dans l'identification des problèmes à résoudre en matière de DÉL au sein de la CDÉC?	É
	QC : Quel rôle les élus jouent-ils dans l'identification des problèmes à résoudre en matière de DÉL au sein de la CDÉC?	P, D, F
	QC : Quel rôle jouez-vous dans la définition de pistes de solution (projets, programmes, etc.) par rapport aux initiatives de DÉL menées par la CDÉC?	É
	QC : Quel rôle les élus jouent-ils dans la définition de pistes de solution (projets, programmes, etc.) par rapport aux initiatives de DÉL menées par la CDÉC?	P, D, F
	QC : Quel rôle jouez-vous dans la fixation des objectifs à poursuivre au sein de la CDÉC?	É

	<i>QC</i> : Quel rôle les élus jouent-ils dans la fixation des objectifs à poursuivre au sein de la CDÉC?	P, D, F
	<i>QC</i> : Quel rôle jouez-vous dans l'obtention et la répartition des ressources (financières, techniques et humaines) destinées à la CDÉC?	É
	<i>QC</i> : Quel rôle les élus jouent-ils dans l'obtention et la répartition des ressources (financières, techniques et humaines) destinées à la CDÉC?	P, D, F
	<i>QC</i> : Quel rôle jouez-vous dans la définition de politiques publiques relatives au DÉL? Et relatives aux CDÉC?	É
	<i>QC</i> : Quel rôle les élus jouent-ils dans la définition de politiques publiques relatives au DÉL? Et relatives aux CDÉC?	P, D, F
Rôle d'articulateur (Réseau)	<i>QC</i> : Quel est votre rôle au sein des différents acteurs impliqués dans le DÉL (Chambre de commerce, CDÉC, Service du développement économique, etc.)?	É
	<i>QC</i> : Vous arrive-t-il d'agir en tant que représentant de la CDÉC auprès de certains acteurs/groupes liés au DÉL? Si oui, de quelle façon?	É
	<i>QC</i> : Les élus ont-ils de l'influence sur vos relations avec les autres acteurs du DL (Chambre de commerce, CDÉC, Service du développement économique, etc.)? Si oui, de quelle façon?	P, D, F
	<i>QC</i> : Les élus vous permettent-ils d'avoir un accès ou des relations privilégiées avec certains acteurs liés au DÉL? Si oui, de quelle façon?	P, D, F
	<i>QC</i> : Les élus contrôlent-ils l'accès à certains acteurs/groupes liés au DÉL? Si oui, de quelle façon?	P, D
	<i>QC</i> : Comment voyez-vous votre place au sein du c.a. de la CDÉC ? Y avez-vous un rôle particulier?	É
	<i>QC</i> : Quelle est la place des élus au sein du c.a. de la CDÉC?	P, D
	<i>QC</i> : Les élus ont-ils une influence sur vos relations avec les différents membres du c.a.? Si oui, de quelle façon?	P, D
Partenariat	<i>QC</i> : Vous arrive-t-il d'intervenir dans les relations entre les CDÉC et l'administration gouvernementale/municipale ?	É

	QC : Les élus jouent-ils un rôle dans vos relations avec la CDÉC? Si oui, lequel ou lesquels?	F
	QC : Les élus ont-ils de l'influence dans vos relations avec l'État/la municipalité? Si oui, de quelle façon?	P, D
	QC : Vos relations avec les CDÉC se font-elles uniquement dans un cadre formel (par les canaux de communication officiels, lors de rencontres officielles)?	É
	QC : Vos relations avec les élus se font-elles uniquement dans un cadre formel (à travers les canaux de communication officiels, dans le cadre de rencontres officielles)?	P, D
Interface	QC : Jouez-vous un rôle dans la résolution de conflits ou encore dans l'apaisement de tension entre membres de la CDÉC? Si oui, de quelle façon?	É
	QC : La présence des élus au sein de la CDÉC participe-t-elle à la résolution de conflits ou à l'apaisement de tensions entre acteurs du DÉL liés à la CDÉC? Si oui, de quelle façon?	P, D
	QC : Permettez-vous aux CDÉC et aux membres de celles-ci d'avoir accès à des ressources extérieures au territoire local? Si oui, de quel type de ressources s'agit-il?	É
	QC : Les élus vous permettent-ils d'avoir accès à des ressources extérieures au territoire couvert par la CDÉC? Si oui, de quel(s) type(s) de ressources s'agit-il?	P, D
	QC : Vos liens avec la CDÉC vous permettent-ils d'avoir un accès plus facile aux acteurs locaux liés au DÉL? Si oui, de quelle façon?	É
	QC : Est-ce que les élus des trois paliers de gouvernement coopèrent (entre eux) d'une quelconque façon sur le plan du DÉL? Si oui, de quelle façon?	P, D
	QC : Vous arrive-t-il de coopérer avec les élus des autres paliers de gouvernement sur le plan du DÉL? Si oui, comment cela se produit-il?	É
	QC : Existe-t-il une compétition entre les élus des différents paliers lorsqu'il est question de DÉL?	P, D
	QC : Vous arrive-t-il d'entrer en compétition avec les élus des autres paliers de gouvernement lorsqu'il est question de DÉL? Si oui, dans quel	É

	contexte cela se produit-il?	
	QC : Y a-t-il des chasses gardées entre les différents types d'élus en matière de DÉL?	P, D, É
Influence du palier gouvernemental	QP : Votre apport au fonctionnement de la CDÉC et à ses activités se distingue-t-il de celui des élus des autres paliers? Si oui, qu'est-ce qui le rend particulier?	É
	QP : L'apport des élus varie-t-il selon le niveau de gouvernement auquel ils appartiennent? Si oui, de quelle façon?	P, D
Influence de la fonction	QP : La fonction (maire d'arrondissement, député, ministre, etc.) que vous occupez comme élus vous permet-elle d'avoir un/des apport(s) particulier(s) au sein de la CDÉC? Si oui, lequel ou lesquels?	É
	QP : Est-ce que la fonction (maire d'arrondissement, député, ministre, etc.) occupée par les élus de votre territoire influence leur apport auprès de la CDÉC? Si oui, de quelle façon?	P, D
Influence du palier ET de la fonction	<i>NOTE : Les réponses des élus pour les questions qui suivent seront déjà obtenues grâce aux questions posées dans la première section. Les questions posées aux présidents et directeurs de CDEC visent à s'assurer qu'ils distinguent bien l'apport des différents élus selon leur fonction et selon le palier auquel ils appartiennent. Leur formulation sera ajustée selon la nature des réponses données précédemment.</i>	
	QC : Existe-t-il une distinction dans l'apport/les apports des différents types d'élus (par rapport au palier et à la fonction) dans l'orientation donnée à la CDÉC ? Si oui, laquelle (ou lesquelles)?	P, D
	QC : Existe-t-il une distinction dans l'apport/les apports des différents types d'élus (par rapport au palier et à la fonction) dans le choix des initiatives mises en branle par la CDÉC? Si oui, laquelle (ou lesquelles)?	P, D
	QC : Existe-t-il une distinction dans l'apport/les apports des différents types d'élus (par rapport au palier et à la fonction) dans l'exécution et le suivi des initiatives dans lesquelles la CDÉC est impliquée? Si oui, laquelle (ou lesquelles)?	P, D
	QC : Existe-t-il une distinction dans l'apport/les apports des différents types d'élus (par rapport	P, D

	au palier et à la fonction) en ce qui concerne le financement des CDÉC? Si oui, laquelle (ou lesquelles)?	
Période 1990-1997	<i>QP</i> : Depuis l'adoption du Plan d'action de la Ville de Montréal en matière de DÉL, en 1990 , le rôle des élus en lien avec les CDEC s'est-il modifié? Si oui, de quelle façon?	P, D, F
	<i>QC</i> : Entre le lancement du Plan d'action de la Ville de Montréal en matière de DÉL en 1990 et l'adoption de la Loi sur le Ministère des Régions en 1997 qui a donné lieu à la création des CLD, quel a été le rôle des élus en lien avec les CDÉC ?	P, D, F
	<i>QP</i> : Entre le lancement du Plan d'action de la Ville de Montréal en matière de DÉL en 1990 et l'adoption de la Loi sur le Ministère des Régions en 1997 qui a donné lieu à la création des CLD, quel a été votre rôle en lien avec les CDÉC ?	É
	<i>QP</i> : (<i>Question pour élus en poste depuis peu</i>) : En quoi votre rôle par rapport aux CDEC se distingue-t-il de celui de votre ou de vos prédécesseurs?	É
Période 1998-2002	<i>QC</i> : Entre l'adoption de la Loi sur le Ministère des régions de 1997 et l'adoption de la Loi 34 de 2003, qui a entre autres mené à la décentralisation vers les arrondissements des responsabilités en matière de DÉL, quel a été le rôle des élus en lien avec les CDÉC?	P, D, F
	<i>QC</i> : Entre l'adoption de la Loi sur le Ministère des régions de 1997 et l'adoption de la Loi 34 de 2003, qui a entre autres mené à la décentralisation vers les arrondissements des responsabilités en matière de DÉL, quel a été votre rôle en lien avec les CDÉC?	É
	<i>QC</i> : De quelle façon l'accession des élus au c.a. de la CDEC a-t-elle influencé le rôle qu'ils jouaient en lien avec la CDEC?	P, D
	<i>QC</i> : De quelle façon votre accession au c.a. de la CDEC a-t-elle influencé votre rôle auprès de cette dernière?	É
Période 2003-2006	<i>QC</i> : Quel a été le rôle des élus en lien avec les CDÉC depuis l'adoption de la Loi 34 de 2003 ?	P, D, F
	<i>QC</i> : Quel a été votre rôle en lien avec les CDÉC depuis l'adoption de la Loi 34 de 2003 ?	É
	<i>QC</i> : De quelle façon la modification du rôle des élus au sein du c.a. de la CDEC a-t-elle influencé	P, D

	le rôle qu'ils jouaient en lien avec la CDEC?	
	<i>QC</i> : De quelle façon la modification de votre statut au sein du c.a. de la CDEC a-t-elle influencé votre rôle auprès de celle-ci?	É

BIBLIOGRAPHIE

SOURCES SCIENTIFIQUES

- Alain, Martin. 2008. *Gouvernance infra-municipale et gestion du social : analyse multi-échelons de la construction politique des arrondissements montréalais*. Thèse de doctorat, Montréal, Études urbaines, INRS-Urbanisation, Culture et Société.
- Andrew, Caroline. 1994. «Recasting Political Analysis for Canadian Cities». In *Urban Lives: Fragmentation and Resistance*, Vered Amit-Talai et Henri Lustiger-Thaler, p. 93-119. Toronto: McClelland & Stewart Inc.
- , 1995. « Les élus municipaux, blocages ou accélérateurs du développement local » In *Le Québec des régions: vers quel développement* (Chicoutimi, 22 au 24 mai 1995), sous la dir. de Serge Côté, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx, p. 275-283. Chicoutimi et Rimouski : GRIDEQM et GRIR.
- Auyero, Javier. 2006. «Introductory Note to Politics under the Microscope: Special Issue on Political Ethnography I». *Qualitative sociology*, no 29, p. 257-259.
- Ayoub, Timothy, et Marie-Claire Malo. 2001. «Les acteurs du développement local face au défi du partenariat: le cas de la configuration partenariale Ville de Montréal-CDEC». *Revue organisations et territoires*. vol. 10, no 1, p. 69-77.
- Baron, Catherine. 2003. «La gouvernance: débats autour d'un concept polysémique». *Droit et Société*, no 54, p. 329-351.
- Beiner, R., et W. Norman. 2001. *Canadian Political Philosophy: Contemporary Reflections*. Oxford: Oxford University Press.
- Belley, Serge. 2003. «Forces et faiblesses des acteurs de la nouvelle scène municipale». *Télescope*. vol. 10, no 2, p. 24-28.
- , 2004. *Les recompositions territoriales en France et au Québec* (Bordeaux, 4-5 mai). 17 p.
- Belley, Serge, et Marc-André Lavigne. 2008. «Apolitisme, partis politiques et grossesse des institutions: le cas de l'élection municipale de 2005 à Québec». *Recherches sociographiques*. vol. 49, no 1, p. 47-68.

- Benko, Georges, et Alain Lipietz. 2002. « De la régulation des espaces aux espaces de régulation ». In *Théorie de la régulation. L'État des savoirs*, sous la dir. de Robert Boyer et Yves Saillard, p. 292-303. Paris: Éditions la Découverte.
- Berg, Bruce L. 1998. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*, Third. Boston: Allyn and Bacon.
- Bernard, André. 2000. *La vie politique au Québec et au Canada*, 2e. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- , 2005. *Vie politique au Canada*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Bertrand, Catherine. 2003. « Les nouvelles formes de gouvernance et les investissements régionaux: le cas de capital régional et coopératif Desjardins ». mémoire de maîtrise, Montréal, Administration des affaires, Université du Québec à Montréal (UQAM), 244 p.
- Blakely, Edward J. 1989. *Planning local economic development : Theory and practice*. Coll. «Sage Library of Social Research, Inc.». Newbury Park, London: SAGE Publications.
- Boisvert, Mario, et Carel Vachon. 2009. « Les nouveaux pouvoirs des municipalités en matière d'aide au développement économique ». *Urbanité. Revue de l'Ordre des urbanistes du Québec et de l'Institut canadien des urbanistes*, no Hiver 2009, p. 36-38.
- Bordeleau, Danièle, et Serge Rousseau. 1999. « Dynamisme institutionnels et enjeux métropolitains ». In *Entre la mondialisation et le village globale*, sous la dir. de Jean-Marc Fontan, Juan-Luis Klein et Daniel Tremblay, p. 233-249. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Borraz, Olivier. 2000. « Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition ». *Pôle Sud*. vol. 13, p. 11-26.
- Borraz, Olivier, et Peter John. 2004. « The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe ». *International Journal of Urban and Regional Research*. vol. 28, no 1, p. 107-120.
- Bouchard, Marie J., Benoît Levesque et Julie St-Pierre (2005). *Modèle québécois de développement et gouvernance: entre le partenariat et le néolibéralisme?* Montréal, Centre de recherche sur l'innovation sociale: 30 p
- Bourque, Gilles L. 2000. *Le modèle québécois de développement: de l'émergence au renouvellement*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Braud, Philippe. 2006. *Sociologie politique*, 8e. Paris: L.G.D.J.

- Bryant, Christopher R. 1994. «The Corporate and Voluntary Sectors as Partners in Community Economic Development». In *Community Economic Development: Perspective on Research and Policy*, sous la dir. de Burt Galaway et Joe Hudson, p. 187-194. Toronto: Thompson Educational Publishing, Inc.
- Callon, M., P. Lascoumes et Y. Barthes. 2001. *Agir dans un monde incertain*. Paris: Le Seuil.
- Camus, Annie. 2002. «La structure du rapport entre l'État et la société civile dans le développement local au Québec: Le cas des CDEC montréalaises». Mémoire de maîtrise, Montréal, École des Hautes Études Commerciales, École des Hautes Études Commerciales de Montréal (HÉC), 315 p.
- Camus, Annie, et Marie-Claire Malo. 2002. «L'impact du mandat du CLD sur les CDEC montréalaises». *Organisations et territoires*, no Printemps-Été 2002, p. 7 pages.
- 2003. «Les défis du partenariat en contexte de changement». *Gestion*. vol. 28, no 3, p. 76-84.
- Canet, Raphaël. 2004. *Les nouveaux modes de gouvernance et la place de la société civile* (Économusée du fier monde, mars 2004). Chaire de recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie, 1-8 p.
- Casteigts, Michel. 2003. *Rencontres Internationales sur la Démocratie et le Management local* (Ecole nationale d'administration publique - Québec, 20-23 mai 2003). 1-15 p.
- Clayton Thomas, John, et Julia E. Melkers. 2001. «Citizen Contacting of Municipal Officials: Choosing Between Appointed Administrators and Elected Leaders». *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 11, no 1, p. 51-71.
- Cobban, Timothy. 2003. «The Political Economy of Urban Redevelopment: Downtown Revitalization in London, Ontario, 1993-2002». *Canadian Journal of Urban Research*. vol. 12, no 2, p. 231-248.
- Collin, Jean-Pierre, et Sandra Breux (2006). La démocratie municipale québécoise. Capsules thématiques. Montréal, Réseau Villes-Régions-Monde: 11 p
- Côté, Louis. 2003. «L'étude des modèles nationaux de gouvernance: le cas québécois». *Économie et solidarités*. vol. 34, no 2, p. 95-117.
- Cox, Kevin R. 1997. «Governance, Urban Regimes Analysis, and the Politics of Local Economic Development». In *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*, sous la dir. de Mickey Lauria, p. 99-121. London: Sage Publications.

- Cuaresma, Michel, et Bernard Pecqueur. 1997. *Mener un projet de développement local*. Coll. «Collection "Service public"». Paris: Éditions d'Organisation.
- Dahl, Robert. 1971. *Qui gouverne?* Coll. «Analyse politique». Paris: Librairie Armand Colin.
- Degenne, Alain, et Michel Forsé. 1994. *Les réseaux sociaux: Une analyse structurale en sociologie*. Paris: Armand Colin.
- DiGaetano, Alan, et John S. Klemanski. 1999. *Power and City Governance: Comparative Perspectives on Urban Development*. Coll. «Globalization and Community». Minneapolis - London: University of Minnesota Press.
- DiGaetano, Alan, et Paul Lawless. 1999. «Urban Governance and Industrial Decline: Governing Structures and Policy Agendas in Birmingham and Sheffield, England, and Detroit, Michigan, 1980-1997». *Urban Affairs Review*. vol. 34, no 4, p. 546-577.
- Divay, Gérard. 2006. «Les élus locaux peuvent-ils souder les fragments localisés de l'État». *Organisations et territoires*. vol. 15, no 2, p. 37-42.
- . 2006. «Les élus locaux peuvent-ils souder les fragments localisés de l'État». *Organisations et territoires*. vol. 15, no 2, p. 37-42.
- Douillet, Anne-Cécile. 2003. «Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique». *Revue française de science politique*. vol. 53, no 4, p. 583-606.
- Duran, P., et J.-C. Thoenig. 1996. «L'État et la gestion publique territoriale». *Revue française de science politique*. vol. 46, no 4, p. 580-623.
- Favreau, Louis. 2002. «Développement local, économie sociale et mondialisation». In *Développement local, économie sociale et démocratie*, sous la dir. de Marielle Tremblay, Pierre-André Tremblay et Suzanne Tremblay, p. 299-310. Ste-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Ferman, Barbara. 1996. *Challenging the growth machine: Neighborhood politics in Chicago and Pittsburgh*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Fontan, Jean-Marc. 1991. «Les corporations de développement économique communautaire montréalaises. Du développement économique communautaire au développement local de l'économie». Montréal, Sociologie, Université du Québec à Montréal.
- Fontan, Jean-Marc, Pierre Hamel, Richard Morin et Eric Shragge. 2003. «The Institutionalization of Montréal's CDECS: From Grassroots Organizations to State Apparatus?». *Canadian Journal of Urban Research*. vol. 12, no 1, p. 58-76.
- Fontan, Jean-Marc, Juan-Luis Klein et Diane-Gabrielle Tremblay. 2002. «La mobilisation des ressources: L'enjeu du développement local». In *Développement local, économie sociale et démocratie*, sous la dir. de Marielle Tremblay, Pierre-André Tremblay et Suzanne Tremblay, p. 103-124. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.

- Fontan, Jean-Marc, et Benoît Levesque. 1992. *Initiation au développement économique local et au développement économique communautaire: expériences pertinentes et études de cas*. Montréal: Institut de formation en développement économique communautaire (IFDEC).
- Garber, Judith A., et David L. Imbroscio. 1996. «The Myth of the North American City" Reconsidered: Local Constitutional Regimes in Canada and the United States». *Urban Affairs Review*. vol. 31, no 5, p. 595-624.
- Gareau, Jean-Marc. 1990. *Le programme économique de Pointe-Saint-Charles, 1983-1989: La percée du développement économique communautaire dans le Sud-Ouest de Montréal*. Montréal: Institut de formation en développement économique communautaire.
- Gaudin, Jean-Pierre. 1998. «La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui: quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises». *Revue internationale de sciences sociales*, p. 51-60.
- Genieys, William. 2003. «Le leadership vu du territoire. Pour une sociologie de l'action politiques des élus locaux». In *Le leadership politique et le territoire*, sous la dir. de Andy Smith et Claude Sorbets. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Genieys, William, et Andy Smith. 1998. «Mobilisations politiques et modèles de leadership territorial. Analyse comparée d'une politique publique européenne et infra-régionale». In *Que gouvernent les régions d'Europe?* sous la dir. de Emmanuel Négrier et Bernard Jouve. Paris: L'Harmattan.
- Genieys, William, Andy Smith, François Baraize, Alain Faure et Emmanuel Négrier. 2000. «Le pouvoir local en débats: Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire». *Pôle Sud*. vol. 13, p. 103-119.
- Germain, Annick, Richard Morin et Gilles Sénécal. 2001. «L'évolution du mouvement associatif à Montréal : un réseau concerté à deux vitesses, entre institutionnalisation et autonomie négociée » In *Actions associatives, solidarités et territoires* (Saint-Étienne) sous la dir. de Jean-Noël Chopart, Jean-Paul Blais, Claire Gillio, Jacques Ion, Henry Nogues et Ghislaine Garin-Ferraz, p. 163-170. Saint-Etienne : Publications de l'Université de Saint-Étienne.
- Gilly, Jean-Pierre, et Bernard Pecqueur. 2002. «La dimension locale de la régulation». In *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, sous la dir. de Robert Boyer et Yves Saillard, p. 304-312. Paris Éditions La Découverte.
- Gittell, Ross, et Margaret Wilder. 1999. «Community Development Corporations: Critical Factors That Influence Success». *Journal of Urban Affairs*. vol. 21, no 3, p. 201-217.

- Godbout, Jacques T. 1985. «Les relations central-local ou le rendez-vous manqué». *Revue internationale d'action communautaire*. vol. 13, no 53, p. 125-130.
- Habermans, J. 1975. *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon Press.
- Hamel, Pierre. 1990. «Le développement local en milieu urbain: la nécessité d'un partenariat public-privé?». *Coopérative et développement*. vol. 21, no 2, p. 29-50.
- Hamel, Pierre, et Bernard Jouve. 2006. *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Hirst, Paul. 2000. «Democracy and Governance». In *Debating Governance*, sous la dir. de Jon Pierre, p. 13-35. Oxford: Oxford University Press.
- Husseini, Renate, et Christian Brodhag. 2000. «Glossaire des Outils Economiques de l'Environnement». *Agora21*. Site consulté le 9 février 2009. <http://www.agora21.org>
- Jessop, Bob. 1998. «L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec: le cas du développement économique». *Revue internationale de sciences sociales*, no 155, p. 31-49.
- Joyal, André. 1995. «Le développement économique local : vague de fond ou vaguelettes isolées » In *Le Québec des régions: vers quel développement* (Chicoutimi, 22 au 24 mai 1995), sous la dir. de Serge Côté, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx, p. 303-319. Chicoutimi et Rimouski : GRIDEQM et GRIR.
- , 1997. «Le développement économique communautaire: l'exemple de Montréal». *Horizon local*. Consulté le 2 avril 2007.
- , 2002. «La gouvernance locale au Québec » In *3ème assises wallonnes du développement local* (Gosselies (Belgique), 27 novembre 2002).
- , 2006. «Le développement local » In *L'Encyclopédie de l'Agora*. En ligne. <http://agora.qc.ca/mot.nsf/Dossiers/Developpement_local>. (consulté le 12 février 2009)
- Keane, J. 1998. *Civil Society: Old Images, New Visions*. Stanford: Stanford University Press.
- Klein, Juan-Luis. 1989. «Développement régional et espace local: vers une régulation territorialisée». *Revue internationale d'action communautaire*. vol. 22, no 62, p. 189-196.
- Klein, Juan-Luis, Jean-Marc Fontan et Diane-Gabrielle Tremblay. 1999. «Question métropolitaine et gouvernance locale: enjeux et pistes d'intervention à partir du cas montréalais». In *Entre la métropolisation et le village global: les scènes territoriales de la reconversion*, Jean-Marc Fontan, Juan-Luis Klein et Diane-Gabrielle Tremblay,

- p. 9-26. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- , 2001. «Les mouvements sociaux dans le développement local à Montréal : deux cas de reconversion industrielle». *Géographie, Économie, Société*. vol. 3, no 2, p. 247-280.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance*. Londres, Sage
- Lauria, Mickey (1996). *Reconstruction urban regime theory*. Londres, Sage
- Le Galès, Patrick. 1995. «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine». *Revue française de science politique*. vol. 45, no 1, p. 57-95.
- Lemay, Anne-Marie. 2006. «Cultiver l'avenir. Saint-Camille, village modèle». In *L'annuaire du Québec 2006. Les défis du Québec*, sous la dir. de Michel Venne et Antoine Robitaille, p. 530-537. Saint-Laurent: Fides.
- Lemieux, Vincent (2000). *Les rôles du gouvernement dans la gouvernance*. Ottawa, Centre canadien de gestion: 126-153 p
- (2003). *Les rôles du gouvernement dans la gouvernance*. Ottawa, Centre canadien de gestion: 126-153 p
- Léveillé, Jacques, Richard Boyer, Louis Roy et Pierre Villeneuve. 1985. «Les leaders socio-économiques et politiques montréalais: à la recherche d'une nouvelle fonctionnalité». *Cahier de l'ACFAS*, no 31, p. 20 pages.
- Levesque, Benoît (2007). *Une gouvernance partagée et un partenariat institutionnalisé pour la prise en charge des services d'intérêt général*. Montréal, Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES): 23 p
- Lévesque, Benoît (2004). *Le modèle québécois et le développement régional et local: vers un néolibéralisme et la fin du modèle québécois?* Montréal, Centre de recherche sur les innovations sociales: 30 p
- Lévesque, Benoît, et Lucie Mager. 1992. «Vers un nouveau contrat social? Éléments de problématique pour l'étude du régional et du local». In *Les partenaires du développement face au défi du local*, sous la dir. de Christiane Gagnon et Juan-Luis Klein, p. 19-68. Chicoutimi: Université du Québec à Chicoutimi.
- Levine, Barbara, Sherri Torjman et Paul Born. 2003. «Community Economic Development in Canadian Cities: From Experiment to Mainstream». In *Urban Affairs: Back on the Policy Agenda*, sous la dir. de Caroline Andrew, Katherine A. Graham et Susan D. Phillips, p. 201-220. Montréal: McGill-Queen's University Press.

- MacNeil, Teresa. 1994. «Governments as Partners in Community Economic Development». In *Community Economic Development: Perspective on Research and Policy*, sous la dir. de Burt Galaway et Joe Hudson, p. 178-186. Toronto: Thompson Educational Publishing, Inc.
- Mayer, Margit. 1999. «Urban Movements and Urban Theory in the Late-20th-Century City». In *The Urban Movement: Cosmopolitan essays on the late-20th-century city*, sous la dir. de Robert A. Beauregard et Sophie N. Body-Gendrot, p. 209-238. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Mendell, Marguerite. 2002. «Qu'est-ce que le développement?». In *Développement local, économie sociale et démocratie*, sous la dir. de Marielle Tremblay, Pierre-André Tremblay et Suzanne Tremblay, p. 69-83. Ste-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Mévellec, Anne. 2005. «La construction politique des agglomérations. Logiques politiques et dynamiques institutionnelles. Une comparaison franco-québécoise». Thèse de doctorat, Rennes et Chicoutimi, École doctorale "Droit, Science, Politique et Philosophie" Département d'études régionales, Université de Rennes I et Université du Québec à Chicoutimi (UQAC), 501 p.
- Morin, Richard. 1994-1995. «L'expérience montréalaise des corporation de développement économique communautaire: à la croisée des chemins». *Coopératives et Développement*. vol. 26, no 2, p. 13-39.
- Morin, Richard. 1998. «Gouvernance locale et développement économique des quartiers de Montréal». *Revue de géographie de Lyon*. vol. 73, p. 127-134.
- , 2006. *La régionalisation au Québec: Les mécanismes de développement et de gestion des territoires régionaux et locaux, 1960-2006*. Montréal: Éditions Saint-Martin.
- Morin, Richard, et Jill Hanley. 2004. «Community Economic Development in a Context of Globalization and Metropolization: A Comparison of Four North American Cities». *International Journal of Urban and Regional Research*. vol. 28, no 2, p. 369-383.
- Morin, Richard, Anne Latendresse et Michel Parazelli. 1994. *Les corporations de développement économique communautaire en milieu urbain : l'expérience montréalaise*. Coll. «Études, matériaux et documents». Montréal: Département d'études urbaines et touristiques.
- Morin, Richard, et André Lemieux. 1996. *Entreprises, milieu urbain et développement local : enquête dans deux arrondissements de l'Est de Montréal*. Montréal, Université du Québec à Montréal, Département d'études urbaines et touristiques: 99 p
- , 1999. «Développement local et ancrage territorial des entreprises dans les quartiers d'une ville-centre». *Revue d'économie régionale et urbaine*, no 5, p. 1037-1058.

- Mouritzen, Poul Erik, et James H. Svara. 2002. *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Muller, Pierre. 2000. «L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique». *Revue française de science politique*. vol. 50, no 2, p. 189-208.
- , 2005. «Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: Structures, acteurs et cadres cognitifs». *Revue française de science politique*. vol. 55, no 1, p. 155-187.
- Nay, Olivier, et Andy Smith. 2002. «Les intermédiaires en politique: Médiation et jeux d'institutions». In *Le gouvernement du compromis: Courtiers et généralistes dans l'action publique*, sous la dir. de Olivier Nay et Andy Smith, p. 1-21. Paris: Economica.
- , 2002. «Les intermédiaires en politique: Médiation et jeux d'institutions». In *Le gouvernement du compromis: Courtiers et généralistes dans l'action publique*, sous la dir. de Olivier Nay et Andy Smith, p. 1-21. Paris: Economica.
- Parrat, Frédéric. 1999. *Le gouvernement d'entreprise. Ce qui a changé. Ce qui va encore évoluer. Suivi de l'enquête intégrale réalisée par KPMG Audit*. Coll. «Alternatives économiques». Paris: Maxima.
- Pecqueur, Bernard. 1994. «Le système local des acteurs: émergence du développement économique local». In *Développement économique - clé de l'autonomie locale*, sous la dir. de Marc-Urbain Proulx, p. 91-112. Montréal/Charlesbourg: Les Éditions Transcontinental inc.
- , 2000. *Le développement local: pour une économie des territoires*, 2e. Paris: La Découverte et Syros.
- Peters, B. Guy. 1995. «La fonction publique, l'État en transition et la fonction gouvernementale». In *Les nouveaux défis de la gouvernance*, sous la dir. de B. Guy Peters et Donald J. Savoie, p. 265-296. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Peterson, P. 1981. *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pierre, Jon (2000). *Governance Beyond State Strength*. Oxford, Oxford University Press
- , 2005. «Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities». *Urban Affairs Review*. vol. 40, no 4, p. 446-462.
- Piriou, Jean-Paul. 2004. *Lexique de sciences économiques et sociales*. Paris: La Découverte.

- Planque, Bernard. 1998. «Le développement local dans la mondialisation». In *Territoires et Développement économique*, sous la dir. de Marc-Urbain Proulx, p. 5-22. Paris et Montréal: L'Harmattan.
- Polèse, Mario. 1994. *Économie urbaine et régionale. Logique spatiale des mutations urbaines*. Coll. «Bibliothèque de science régionale». Paris: Economica.
- , 1995. «Le développement local revu et corrigé: récit d'une douce illusion dangereuse» In *Le Québec des régions: vers quel développement* (Chicoutimi, 22 au 24 mai 1995), sous la dir. de Serge Côté, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx, p. 303-319. Chicoutimi et Rimouski : GRIDEQM et GRIR.
- Polèse, Mario, et Richard Shearmur. 2005. *Économie urbaine et régionale: Introduction à la géographie économique*, 2e. Paris: Economica.
- Prévost, Paul. 1993. *Entrepreneurship et développement local : Quand la population se prend en main*. Montréal: Les éditions transcontinentales.
- , 1998. «Le leadership local et le développement: quelques réflexions». In *Territoires et Développement économique*, sous la dir. de Marc-Urbain Proulx, p. 285-305. Paris et Montréal: L'Harmattan.
- (2003). Le développement local: Contexte et définition. Sherbrooke, Institut de recherche et d'enseignement sur les coopératives de l'Université de Sherbrooke (IRECUS): 30 p
- Proulx, Marc-Urbain. 1994. «L'émergence de la théorie du développement économique local». In *Développement économique : clé de l'autonomie locale*, sous la dir. de Marc-Urbain Proulx, p. 21-43. Montréal: Les Éditions Transcontinentales inc.
- Quivy, Raymond, et Luc van Campenhoudt. 2006. *Manuel de recherche en sciences sociales*, 3e éd. ent. rev. et augm. Coll. «Psycho Sup. Psychologie sociale». Paris: Dunod.
- Reese, Laura A. 1997. «Do Leadership Structures Matter in Local Economic Development». In *Dilemmas of Urban Economic Development : Issues in Theory and Practice*, sous la dir. de Richard D. Bingham et Robert Mier, p. 224-240. Thousand Oak: Sage Publications.
- Rivard, Mathieu, Serge Belley, Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin et Pierre J. Hamel. 2005. *Les municipalités au Québec et au Canada: d'administration locale à véritable ordre de gouvernement?* (Saguenay, mai). Université du Québec à Chicoutimi, 37 p.
- Rivard, Mathieu, et Jean-Pierre Collin (2006). Le système municipal au Canada en bref. Montréal, INRS-UCS: 19 p

- Rivard, Mathieu, Mariona Tomas et Jean-Pierre Collin (2004). La gouvernance métropolitaine à Montréal, Le temps des réformes. Montréal, Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM) INRS-Urbanisation, Culture et Société: 43 p.
- Roy, Simon N. 2003. «L'étude de cas». In *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*, Benoît Gauthier, p. 159-184. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Savoie-Zajc, Lorraine. 2003. «L'entrevue semi-dirigée». In *Recherche sociale: de la problématique à la collecte de données*, sous la dir. de Benoît Gauthier. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Sawicki, Frédéric. 2002. «Du parti à l'assemblée régionale: Itinéraire d'un professionnel de l'intermédiation». In *Le gouvernement du compromis: Courtiers et généralistes dans l'action politique*, sous la dir. de Olivier Nay et Andy Smith, p. 23-45. Paris: Économica.
- Silvestro, Marco (2001). Le développement économique communautaire dans un contexte métropolitain: le cas de Montréal. Montréal, Université du Québec à Montréal, Département d'études urbaines et touristiques: 108 p
- Simoulin, Vincent. 2003. «la gouvernance et l'action publique: le succès d'une forme simmélienne». *Droit et Société*, no 54, p. 307-328.
- Stone, Clarence N. 1989. *Regime Politics*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Stone, Clarence N. , et Heywood T. Sanders. 1987. *The Politics of Urban Development*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Störh, Walter B. 2003. «Development From Below: vingt ans plus tard». In *Reconversion économique et développement territorial: le rôle de la société civile*, sous la dir. de Jean-Marc Fontan, Juan-Luis Klein et Benoît Levesque, p. 119-143. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Taiclet, Anne-France. 2007. « Le développement économique territorial au regard des hypothèses de la gouvernance territoriale ». In *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, sous la dir. de Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weisbein, p. 109-127. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Tomas, Mariona. 2007. «Penser métropolitain? L'institutionnalisation des pratiques de coopération dans la région de Montréal». Thèse de doctorat, Montréal, Études urbaines, INRS-Urbanisation, Culture et Société.
- Tremblay, Diane-Gabrielle, et Jean-Marc Fontan. 1994. *Le développement local : La théorie, les pratiques, les expériences*. Sainte-Foy: Télé-université.

- Vachon, Bernard. 1993. *Le développement local: Théorie et pratique*. Boucherville: Gaëtan Morin Éditeur.
- Van Wart, Montgomery. 2003. «Public-Sector Leadership Theory: An Assessment». *Public Administration Review*. vol. 63, no 2, p. 214-228.
- Veltz, Pierre. 2002. *Des lieux et des liens. Politiques du territoires à l'heure de la mondialisation*. La Tour-D'aigues: Éditions de l'Aube.
- Yin, Robert K. 2003. *Case Study Research : Design and Methods*, Third. London: Sage Publications.

SOURCES DOCUMENTAIRES

- Institut de Formation en Développement Économique Communautaire (IFDEC). 1989. *Le local en action*. Paris: Les éditions de l'épargne.
- 1990. *Le programme économique de Pointe-Saint-Charles, 1983-1989: la percé du développement économique communautaire dans le Sud-Ouest de Montréal*. Montréal, Québec: 33 p
- 1992. *Le développement économique communautaire et les CDEC montréalaises*. Montréal
- Carrefour économique du Centre-Nord. 1990. *Plan d'action du Carrefour économique du Centre-Nord. Corporation de développement économique communautaire des quartiers Villeray - Petite-Patrie - Parc-Extension*. Montréal, Québec
- CDÉC Centre-Nord. 1989 à 1990. Procès-verbaux des réunions du conseil d'administration. Montréal, Québec
- 1990 à 2006-2007. Plans d'action annuels de la CDEC Centre-Nord. Montréal, Québec
- 1990-1991 à 2005-2006. Rapports d'activité de la CDEC Centre-Nord. Montréal, Québec
- 1992 à 2006. Procès-verbaux des réunions du conseil d'administration. Montréal, Québec
- 1999-2002. Procès-verbaux des réunions du comité des partenaires locaux. Montréal, Québec
- CDÉC Centre-Nord et Arrondissement Villeray - Saint-Michel - Parc-Extension. 2005. *Plan d'action local pour l'économie et l'emploi, 2005-2008*. Montréal, Québec: 141 p

- CDÉC du Québec, les. 2003. *Le développement local Une stratégie gagnante qui demande de la stabilité de la continuité un consensus de la communauté. Commentaires des CDEC du Québec sur le projet de loi 34 et les projets de loi 9 et 33*. Québec: 26 p
- 2004. *Le développement économique local, un élément indispensable au développement de l'assiette fiscale de l'État québécois*. Montréal: 20 p
- CDEST. 1990-2006. Procès-verbaux des réunions du conseil d'administration. Montréal, Québec
- 1991-1992 à 2006-2007. Rapports annuels de la Corporation de développement de l'Est. Montréal, Québec
- 1992-1993 à 2006-2007. Plans d'action annuels de la Corporation de développement de l'Est. Montréal, Québec
- 1999. Plan local d'action concertée pour l'économie et l'emploi. Montréal, Québec: 201 p
- CDEST, et Arrondissement Mercier - Hochelaga-Maisonneuve. 2005. *Plan d'action local pour l'économie et l'emploi, 2005-2008*. Montréal, Québec: 141 p
- Chouinard, Tommy. 2003. « Défusion: Québec impose des règles sévères ». *Le Devoir*, Montréal, 29 novembre, p. A1.
- Corriveau, Jeanne. 2003. « Les CDÉC s'interrogent sur leur avenir ». *Le Devoir*, Montréal, 3 décembre, p. A2.
- Dion, Jean. 2007. « Dehors tous ». *Le Devoir*, Montréal, 10-11 mars, p. B2.
- Jouve, Bernard, et Anne Latendresse. 2003. « L'an 1 de la fusion des villes de l'île de Montréal: une démocratie à géométrie variable ». *Le Devoir*, Montréal, 4 janvier.
- Lévesque, Kathleen. 2007. « Montréal en Furie ». *Le Devoir*, Montréal, 22 juin 2007, p. A1.
- Montréal, Ville de. 1990. *Partenaires dans le développement économique des quartiers*. Montréal
- Montréal, Ville de, et Gouvernement du Québec. 2003. *Contrat de ville entre la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec*. Québec, Éditeur officiel du Québec: 91 p
- Nadeau, Jessica. 2004. « Place à la confusion ». *Le Devoir*, Montréal, 4 mai, p. A1.
- Nouvelles de l'Est, Les. 1990-2006. Montréal.
- Progrès Villeray, Le. 1990-2006. Montréal.

- Québec, Gouvernement du. 1997. *Loi sur le ministère des Régions (Projet de loi no.171)*. Québec, Éditeur officiel du Québec: 17 p
- 2000. *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal (Projet de loi no.134)*. Québec, Éditeur officiel du Québec: 63 p
- 2000b. *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais (Projet de loi no.170)*. Québec, Éditeur officiel du Québec: 324 p
- 2002. *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal (Projet de loi no.137)*. Québec, Éditeur officiel du Québec: 38 p
- 2002b. «Le fonctionnement de l'Assemblée: Le rôle du député». Assemblée nationale du Québec. Consulté le 5 février 2009.
- 2003. *Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités (Projet de loi no.9 - 2003, chapitre 14)*. Gouvernement du Québec, Éditeur officiel du Québec. 9: 71 p
- 2003. *Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal (Projet de loi no.33)*. Québec, Éditeur officiel du Québec: 17 p
- 2003b. *Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche (Projet de loi no.34)*. Québec, Éditeur officiel du Québec: 46 p
- 2004. *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations (Projet de loi no.75)*. Québec, Éditeur officiel du Québec: 53 p
- Québec, ministère des Affaires municipales et de la Métropole. 2000. *La réorganisation municipale. Changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens*. Québec, Éditeur officiel du Québec: 131 p
- Québec, ministère des Affaires municipales et des Régions. 2005. *Guide d'accueil et de référence pour les nouveaux élus municipaux*, Québec, Gouvernement du Québec: 85 p
- RESO. 1989. *Sud-Ouest: diagnostic et faits saillants*. Montréal, Québec: 15 p
- 1989. *Sud-Ouest. Organiser notre développement ensemble*. Montréal, Québec: 17 p
- 1990. *Procès-verbaux des réunions du conseil d'administration*. Montréal, Québec
- 1990-1991 et 1994-1995. *Bilans d'activités*. Montréal, Québec

- 1991-1992. Rapports annuels du RESO. Montreal, Québec
- 1993. Bilan de l'action du RESO. Montréal, Québec: 9 p
- 1993. *La relance du Sud-Ouest: fait accompli ou début d'une démarche*. Montréal, Québec: 7 p
- 1994-1995 à 2005-2006. Plans d'action annuels du RESO. Montréal, Québec: 30 à 40 p
- 1998. *Pour un développement économique au profit de la communauté du Sud-Ouest: plan de développement économique du Sud-Ouest, 1998-2000*. Montréal, Québec: 33 p
- 1998-2003. Procès-verbaux des réunions du comité des partenaires locaux. Montréal, Québec
- 1998-2005. Procès-verbaux des réunions du conseil d'administration. Montréal, Québec
- 1999. *La main-d'oeuvre du Sud-Ouest: au coeur du développement. Plan de développement de la main-d'oeuvre en emploi et sans-emploi, 1999-2002*. Montréal, Québec: 12 p
- 1999-2000 à 2002-2003. Rapports annuels du RESO. Montréal, Québec
- 2001. *Forum du Sud-Ouest sur la réforme municipale*. Montréal, Québec: 3p
- 2002. *Plan de développement économique du Sud-Ouest, 2003-2006*. Montréal, Québec: 96 p
- 2005. *Bilan du Plan d'action local pour l'économie et l'emploi du Sud-Ouest (volet développement économique), 2003-2006*. Montréal, Québec: 58 p
- 2005. *Bilan du Plan d'action local pour l'économie et l'emploi du Sud-Ouest (volet développement de la main-d'oeuvre), 2003-2006*. Montréal, Québec: 20p
- Robitaille, Antoine. 2004. « Montréal pourrait devenir "ingouvernable" ». *Le Devoir*, Montréal, 12 novembre, p. A1.
- Shields, Alexandre. 2008. « Une participation très faible ». *Le Devoir*, Montréal, 9 décembre, p. A10.
- Sommet de Montréal, Groupe de travail du développement local. 2002. *Le développement local*. Montréal: 13 p

Union des municipalités du Québec 2003. *Mémoire. Commission de l'aménagement du territoire portant sur le projet de loi no.9*. Québec, Union des municipalités du Québec: 35 p

----- 2004. *Projet de loi no.34 - Loi sur le ministère du développement économique et régional. Commentaires*. Québec: 14 p

Voix populaire, La. 1990-2006. Montréal.